

## Rückkehrpolitik in Deutschland im Kontext europarechtlicher Vorschriften: Fokusstudie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)

Hoffmeyer-Zlotnik, Paula

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Arbeitspapier / working paper

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Hoffmeyer-Zlotnik, P. (2017). *Rückkehrpolitik in Deutschland im Kontext europarechtlicher Vorschriften: Fokusstudie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)*. (Working Paper / Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl (FZ), 77). Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl (FZ); Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) Nationale Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-67641-1>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



Bundesamt  
für Migration  
und Flüchtlinge



# Rückkehrpolitik in Deutschland im Kontext europarechtlicher Vorschriften

Fokusstudie der deutschen nationalen Kontaktstelle  
für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)

Working Paper 77

Paula Hoffmeyer-Zlotnik





# Rückkehrpolitik in Deutschland im Kontext europarechtlicher Vorschriften

Fokusstudie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das  
Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)

Paula Hoffmeyer-Zlotnik

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2017



# Zusammenfassung

Zur Rückkehrpolitik gehören einerseits die aufenthaltsrechtlichen Regelungen, die eine Rückkehrpflicht begründen, und andererseits die Regelungen und Maßnahmen der Abschiebung und der freiwilligen Rückkehr. Dabei hat die selbstständige bzw. freiwillige Ausreise Vorrang vor der Abschiebung. Die Rückkehrpolitik in Deutschland wird zum einen von Vorschriften der Europäischen Union wie der Rückführungsrichtlinie (Richtlinie 2008/115/EG) beeinflusst. Zum anderen ist die Aufenthaltsbeendigung von der föderalen Struktur in Deutschland geprägt, da die Bundesländer und ihre Ausländerbehörden für die konkrete Durchführung von Abschiebungen und von freiwilliger Rückkehr verantwortlich sind.

## Die Rückführungsrichtlinie der Europäischen Union

Die Rückführungsrichtlinie bildet das Kernstück der europäischen Rückkehrpolitik. Sie regelt den Vorrang der freiwilligen Rückkehr vor der zwangsweisen Rückführung und verpflichtet die Mitgliedstaaten, gegen alle irregulär aufhältigen Personen eine Rückkehrentscheidung zu erlassen. Die Richtlinie wurde in Deutschland 2011 umgesetzt. Zu den wichtigsten Änderungen im Aufenthaltsrecht durch die Umsetzung gehörten die Festlegung einer Ausreisefrist zwischen sieben und 30 Tagen, Garantiepflichten für die Rückführung von unbegleiteten Minderjährigen sowie die Einführung einer Höchstfrist von fünf Jahren für ein Wiedereinreiseverbot. Weitere wichtige Änderungen ergaben sich erst später durch Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs und des Bundesgerichtshofs. Sie betrafen die Beantragung von Abschiebungshaft wegen des Verdachts einer Fluchtgefahr, die Unterbringung von Abschiebungshäftlingen in speziellen Abschiebungshafteinrichtungen und die Befristung von Wiedereinreiseverboten durch die zuständigen Behörden.

Im März 2017 veröffentlichte die Europäische Kommission eine Empfehlung zur Anwendung der Rückführungsrichtlinie und weiterer EU-Rechtsvorschriften. Sie empfiehlt den Mitgliedstaaten, die Spielräume der Rückführungsrichtlinie in wesentlichen Punkten so zu nutzen, dass nur noch die Minimalstandards garantiert werden, etwa bei der Länge der Frist zur freiwilligen Ausreise oder der Maximaldauer von Abschiebungshaft.

## Rückkehrentscheidung

In der Rückkehrentscheidung wird der irreguläre Aufenthalt einer Person festgestellt und sie wird zur Ausreise aufgefordert. Die Rückkehrentscheidung wird in Deutschland in den

meisten Fällen als Abschiebungsandrohung gegen Personen erlassen, die über kein Aufenthaltsrecht mehr verfügen. In bestimmten Fällen, z. B. bei Unmöglichkeit der Ausreise oder auf Empfehlung einer Härtefallkommission, kann ausreisepflichtigen Personen ein legaler Aufenthalt ermöglicht werden. Dies liegt meist im Ermessen der zuständigen Behörden. Zahlenmäßig bedeutender ist die Erteilung einer Duldung an Personen, deren Abschiebung aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen unmöglich ist. Sie ist jedoch kein Aufenthaltstitel, sondern lediglich die Bescheinigung über die Aussetzung der Abschiebung.

## Durchsetzung der Ausreisepflicht

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) bzw. die Ausländerbehörden gewähren zunächst eine Frist zur selbstständigen Ausreise. Während dieser Frist dürfen die Ausländerbehörden den ausreisepflichtigen Personen bestimmte Pflichten auferlegen, um die Ausreise zu sichern, etwa die Beschränkung des Aufenthalts auf ein bestimmtes Gebiet oder die Abgabe von Reisedokumenten. Als letztes Mittel kann zur Sicherung der Abschiebung Abschiebungshaft angeordnet werden, wenn den Behörden keine mildereren, ebenso wirksamen Mittel zur Verfügung stehen und die Abschiebung voraussichtlich innerhalb der nächsten drei Monate stattfinden wird. Für die Organisation von Abschiebungen sind die Bundesländer verantwortlich. Die Bundespolizei übernimmt jedoch für einige Zielstaaten die Beschaffung von Passersatzpapieren und führt auch selbst Abschiebungen für die Bundesländer durch. Im Zentrum zur Unterstützung der Rückkehr (ZUR), das im März 2017 gegründet wurde, sollen Abschiebungen in Zukunft vermehrt zentral bzw. bundesländerübergreifend organisiert werden und auch im Bereich der freiwilligen Rückkehr soll eine vertiefte Koordinierung stattfinden.

## Rechtsmittel

Die betroffenen Personen können sowohl gegen die Abschiebungsandrohung als auch gegen die zugrundeliegende Entscheidung (z. B. die Ablehnung eines Asylantrages) Rechtsmittel einlegen. Klagen gegen einen ablehnenden Asylbescheid haben dabei in den meisten Fällen aufschiebende Wirkung, es sei denn, der Antrag wurde als offensichtlich unbegründet abgelehnt. Klagen gegen Abschiebungsandrohungen aus anderen Gründen (etwa weil ein Aufenthaltstitel abgelaufen ist) haben in den meisten Bundesländern keine aufschiebende Wirkung.

### Schutzbedürftige Personen und gesundheitliche Aspekte

Das Aufenthaltsgesetz sieht entsprechend den Bestimmungen der Rückführungsrichtlinie Garantien für die Abschiebung von unbegleiteten Minderjährigen vor; gleichzeitig gelten strengere Vorschriften für die Anordnung von Abschiebungshaft bei schutzbedürftigen Personen. Unbegleitete Minderjährige werden dabei derzeit in keinem Bundesland abgeschoben oder inhaftiert.

Die gesetzlichen Vorgaben zu medizinischen Abschiebungshindernissen wurden 2016 geändert. Grundsätzlich führt nur eine lebensbedrohliche oder schwerwiegende Erkrankung, die sich durch die Abschiebung wesentlich verschlechtern würde, zu einem Abschiebungsverbot.

### Wiedereinreiseverbot

Gegen abgeschobene, zurückgeschobene und ausgewiesene Personen wird ein Wiedereinreiseverbot verhängt. Durch die Umsetzung der Rückführungsrichtlinie wurde die Begrenzung des Einreiseverbotes auf maximal fünf Jahre eingeführt, die von Amts wegen erfolgen muss. Zuvor wurden Einreiseverbote nur auf Antrag befristet. Die genaue Fristlänge wird jedoch im Einzelfall und nach Ermessen entschieden.

# Das Europäische Migrationsnetzwerk

Das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN) wurde im Jahr 2003 von der Europäischen Kommission im Auftrag des Europäischen Rates eingerichtet, um dem Bedarf eines regelmäßigen Austausches von verlässlichen Informationen im Migrations- und Asylbereich auf europäischer Ebene nachzukommen. Seit 2008 bildet die Ratsentscheidung 2008/381/EG die Rechtsgrundlage des EMN, und es wurden Nationale Kontaktstellen in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (mit Ausnahme Dänemarks, welches Beobachterstatus hat) und in Norwegen geschaffen.

Aufgabe des EMN ist es, die Organe der Europäischen Union, nationale Institutionen und Behörden sowie die Öffentlichkeit mit aktuellen, objektiven, verlässlichen und vergleichbaren Informationen über Migration und Asyl im Hinblick auf eine Unterstützung der Politik in diesem Bereich zu versorgen. Die deutsche Nationale Kontaktstelle ist beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge in Nürnberg angesiedelt. Zu den Hauptaufgaben der Nationalen Kontaktstelle gehört die Umsetzung des jährlichen EMN-Arbeitsprogramms. Dies umfasst die Erstellung des jährlichen Politikberichts „Migration, Integration, Asyl“, die Erarbeitung von bis zu vier themenspezifischen Studien, die Beantwortung von an das Netzwerk gestellten Ad-hoc-Anfragen sowie die Informationsvermittlung in unterschiedlichen Foren, z. B. durch die Organisation von eigenen Tagungen und die Teilnahme an Tagungen im In- und Ausland. Darüber hinaus richten die Nationalen Kontaktstellen jeweils nationale Netzwerke aus Organisationen, Institutionen und Einzelpersonen ein, die im Bereich Migration und Asyl tätig sind.

Im Rahmen des EMN wird in der Regel keine Primärforschung betrieben, sondern es werden bereits vorhandene Daten und Informationen aufbereitet und analysiert; nur bei Bedarf werden diese durch eigenständige Erhebung von Daten und Informationen ergänzt. EMN-Studien werden nach einheitlichen Spezifikationen erstellt, um innerhalb der Europäischen Union und Norwegens vergleichbare Ergebnisse zu erzielen. Um auch begriffliche Vergleichbarkeit zu gewährleisten, wurde ein Glossar erstellt, das über die nationalen und internationalen EMN-Webseiten zugänglich ist.

Nach der Fertigstellung der nationalen Berichte wird ein Synthesebericht erstellt, der die wichtigsten Ergebnisse der einzelnen nationalen Berichte zusammenfasst und so einen europäischen Überblick erlaubt. Dazu kommen themenspezifische Informationsblätter (EMN-Informs), die knapp und

präzise ausgewählte Themen präsentieren. Das EMN-Bulletin liefert vierteljährlich Informationen über die aktuellen Entwicklungen in der EU und ihren Mitgliedstaaten. Mit dem Arbeitsprogramm 2014 wurde des Weiteren die Arbeitsgruppe Return Expert Group (REG) eingerichtet. Diese beschäftigt sich mit Aspekten der freiwilligen Rückkehr, der Reintegration und der zwangsweisen Rückführung.

Alle EMN-Publikationen sind auf der Webseite der Generaldirektion Migration und Inneres der Europäischen Kommission verfügbar. Die nationalen Studien der deutschen Nationalen Kontaktstelle sowie die Syntheseberichte, Informs und das Glossar finden sich auch auf der nationalen Webseite: [www.emn-deutschland.de](http://www.emn-deutschland.de).





# Inhaltsübersicht

	<b>Zusammenfassung</b>	<b>5</b>
	<b>Das Europäische Migrationsnetzwerk</b>	<b>7</b>
<b>1</b>	<b>Einleitung</b>	<b>13</b>
<b>2</b>	<b>Die EU-Rückführungsrichtlinie und ihre Umsetzung in Deutschland</b>	<b>14</b>
<b>3</b>	<b>Rückkehrentscheidung</b>	<b>22</b>
<b>4</b>	<b>Frist zur freiwilligen Ausreise</b>	<b>26</b>
<b>5</b>	<b>Untertauchen von Ausreisepflichtigen</b>	<b>29</b>
<b>6</b>	<b>Durchsetzung von Rückkehrentscheidungen</b>	<b>34</b>
<b>7</b>	<b>Rechtsbehelfe gegen Abschiebungen</b>	<b>42</b>
<b>8</b>	<b>Rückkehr von Schutzbedürftigen und Umgang mit gesundheitlichen Problemen</b>	<b>44</b>
<b>9</b>	<b>Wiedereinreiseverbot</b>	<b>49</b>
<b>10</b>	<b>Schlussfolgerungen</b>	<b>52</b>
	<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>53</b>
	<b>Anhang</b>	<b>60</b>
	<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>62</b>
	<b>Tabellenverzeichnis</b>	<b>64</b>
	<b>Abbildungsverzeichnis</b>	<b>64</b>
	<b>Publikationen des Forschungszentrums Migration, Integration und Asyl (Auswahl)</b>	<b>65</b>

# Inhaltsverzeichnis

	<b>Zusammenfassung</b>	5
	<b>Das Europäische Migrationsnetzwerk</b>	7
<b>1</b>	<b>Einleitung</b>	13
1.1	Kontext	13
1.2	Gegenstand und Ziel der Studie	13
1.3	Verwendete Quellen und Begriffe	13
<b>2</b>	<b>Die EU-Rückführungsrichtlinie und ihre Umsetzung in Deutschland</b>	14
2.1	<b>Die EU-Rückführungsrichtlinie und ihre Umsetzung in Deutschland</b>	14
2.1.1	Wesentliche Bestimmungen der Richtlinie	14
2.1.2	Umsetzung der Rückführungsrichtlinie in Deutschland	15
2.2	<b>Entwicklungen und aktuelle politische Diskussion in der europäischen und deutschen Rückkehrpolitik seit 2015</b>	16
2.2.1	Aktionspläne und Empfehlung der EU-Kommission	16
2.2.2	Gesetzesänderungen und rückkehrpolitische Maßnahmen in Deutschland	17
2.2.3	Politische und gesellschaftliche Diskussion in Deutschland	17
2.3	<b>Entwicklung von freiwilliger und zwangsweiser Rückkehr seit 2012</b>	18
	<b>Infobox: Zwangsweise Rückkehr</b>	19
	<b>Infobox: Geförderte freiwillige Ausreise mit REAG/GARP und StarthilfePlus</b>	21
<b>3</b>	<b>Rückkehrentscheidung</b>	22
3.1	<b>Vorgaben der Rückführungsrichtlinie und Empfehlung der EU-Kommission</b>	22
3.2	<b>Umsetzung in Deutschland</b>	22
3.2.1	Zuständigkeit für das Ausstellen der Rückkehrentscheidung	22
3.2.2	Form und Inhalt der Rückkehrentscheidung	23
3.2.3	Gültigkeitsdauer von Rückkehrentscheidungen	23
3.2.4	Berücksichtigung von Abschiebungshindernissen bei der Rückkehrentscheidung	23
3.2.5	Verzicht auf das Ausstellen von Rückkehrentscheidungen	24
3.2.6	Aufenthaltstitel aus humanitären Gründen	24
<b>4</b>	<b>Frist zur freiwilligen Ausreise</b>	26
4.1	<b>Vorgaben der Rückführungsrichtlinie und Empfehlung der EU-Kommission</b>	26
4.2	<b>Umsetzung in Deutschland</b>	26
4.2.1	Länge der Ausreisefrist	26
4.2.2	Feststellung der Ausreise innerhalb der Frist	27
4.2.3	Herausforderungen und Maßnahmen in Bezug auf die Ausreisefrist	27

<b>5</b>	<b>Untertauchen von Ausreisepflichtigen</b>	<b>29</b>
5.1	Vorgaben der Rückführungsrichtlinie und Empfehlung der EU-Kommission	29
5.2	Umsetzung in Deutschland	29
5.2.1	Definition von Fluchtgefahr	29
5.2.2	Maßnahmen um ein Untertauchen zu verhindern	30
<b>6</b>	<b>Durchsetzung von Rückkehrentscheidungen</b>	<b>34</b>
6.1	Organisation der Rückkehr	34
6.1.1	Empfehlung der EU-Kommission und EU-Reisedokumente	34
6.1.2	Organisation der Rückkehr in Deutschland	34
6.2	Sanktionen für vollziehbar Ausreisepflichtige	35
6.2.1	Empfehlung der EU-Kommission	35
6.2.2	Sanktionsmöglichkeiten gegen Ausreisepflichtige in Deutschland	35
6.3	Abschiebungshaft	36
6.3.1	Vorgaben der Rückführungsrichtlinie und Empfehlung der EU-Kommission	36
6.3.2	Abschiebungshaft in Deutschland	36
6.3.3	Alternativen zur Abschiebungshaft	40
6.3.4	Herausforderungen im Kontext von Abschiebungshaft und Alternativen	40
<b>7</b>	<b>Rechtsbehelfe gegen Abschiebungen</b>	<b>42</b>
7.1	Vorgaben der Rückführungsrichtlinie und Empfehlung der EU-Kommission	42
7.2	Umsetzung in Deutschland	42
7.2.1	Persönliche Anhörung	42
7.2.2	Rechtsmittel gegen die Rückkehrentscheidung	42
7.2.3	Rechtsmittel gegen die Abschiebungsanordnung	43
<b>8</b>	<b>Rückkehr von Schutzbedürftigen und Umgang mit gesundheitlichen Problemen</b>	<b>44</b>
8.1	Definition von Schutzbedürftigkeit im Kontext von Rückkehr	44
8.1.1	Vorgaben der Rückführungsrichtlinie	44
8.1.2	Umsetzung in Deutschland	44
8.2	Freiwillige Rückkehr und zwangsweise Rückführung von Minderjährigen	44
8.2.1	Vorgaben der Rückführungsrichtlinie und Empfehlung der EU-Kommission	44
8.2.2	Umsetzung in Deutschland	44
8.3	Inhaftierung von Minderjährigen und Familien	45
8.3.1	Vorgaben der Rückführungsrichtlinie und Empfehlung der EU-Kommission	45
8.3.2	Umsetzung in Deutschland	46
8.4	Rückkehr bei gesundheitlichen Beeinträchtigungen und medizinischen Abschiebungshindernissen	46
8.4.1	Vorgaben der Rückführungsrichtlinie und Empfehlung der EU-Kommission	46
8.4.2	Umsetzung in Deutschland	46
8.5	Herausforderungen im Kontext der Rückkehr von gesundheitlich beeinträchtigten Personen	48

<b>9</b>	<b>Wiedereinreiseverbot</b>	49
9.1	Vorgaben der Rückführungsrichtlinie und Empfehlung der EU-Kommission	49
9.2	Umsetzung in Deutschland	49
9.2.1	Zuständigkeit für die Anordnung und Umsetzung von Wiedereinreiseverboten	50
9.2.2	Dauer von Wiedereinreiseverboten	50
9.2.3	Wirksamwerden und Durchsetzung von Wiedereinreiseverboten	51
9.2.4	Eintragung in das Schengener Informationssystem	51
9.2.5	Folgen eines Wiedereinreiseverbotes	51
<b>10</b>	<b>Schlussfolgerungen</b>	52
	<b>Literaturverzeichnis</b>	53
	<b>Anhang</b>	60
	<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	62
	<b>Tabellenverzeichnis</b>	64
	<b>Abbildungsverzeichnis</b>	64
	<b>Publikationen des Forschungszentrums Migration, Integration und Asyl (Auswahl)</b>	65

# 1 Einleitung

## 1.1 Kontext

Rückkehr steht immer wieder im Zentrum der migrationspolitischen Debatte. In Folge der hohen Zuzugszahlen von Schutzsuchenden in den Jahren 2015 und 2016, durch die auch die Zahl der abgelehnten Asylanträge stieg, ist die Rückkehr von Personen ohne Aufenthaltsrecht zur politischen Priorität und zu einem kontrovers diskutierten Thema geworden. Sowohl die Bundesregierung als auch die Europäische Union (EU) haben seit 2015 verstärkt Initiativen in der Rückkehrpolitik ergriffen. Dabei zielt die EU-Kommission (KOM) darauf ab, die „effektive Rückkehr-Rate“, also den Anteil der tatsächlich zurückgekehrten Personen an allen Ausreisepflichtigen, zu steigern (KOM 2017a: 2). Die deutsche Bundesregierung behandelt die Rückkehr derjenigen, deren Asylantrag in Deutschland abgelehnt wurde, als Priorität. Zusätzlich fokussiert sich die Debatte auch auf ausreisepflichtige Straftäterinnen und Straftäter und Personen, die Straftaten planen.

## 1.2 Gegenstand und Ziel der Studie

Die rechtlichen Vorgaben zur freiwilligen<sup>1</sup> bzw. selbstständigen Rückkehr und zur Abschiebung sind von europäischen Vorgaben, vor allem von der EU-Rückführungsrichtlinie (RL 2008/115/EG<sup>2</sup> (RFRL)) geprägt. Die vorliegende Studie untersucht Aspekte der deutschen Rückkehrpolitik und setzt diese in den Kontext europarechtlicher Vorschriften. Dabei orientiert sie sich gemäß der Studienspezifikationen des EMN an den zentralen Vorschriften der EU-Rückführungsrichtlinie sowie an der Empfehlung der EU-Kommission zur Rückkehrpolitik (vgl. Kap. 2.2.1). Ziel der Studie ist es zu dokumentieren, inwieweit die Richtlinie die rechtlichen Vorgaben in Deutschland verändert hat, und inwiefern

die einzelnen Empfehlungen der EU-Kommission sich mit der Situation in Deutschland überschneiden oder davon abweichen. Kapitel 2 gibt einen Überblick über die Rückführungsrichtlinie und ihre Umsetzung in Deutschland sowie über politische Entwicklungen und Diskussionen in den letzten Jahren. Kapitel 3 behandelt die sogenannte Rückkehrentscheidung, also die behördliche Maßnahme oder Entscheidung, mit der die Pflicht zur Ausreise festgestellt oder auferlegt wird (Art. 3 Nr. 4 RFRL). Die folgenden Kapitel behandeln die Frist zur freiwilligen Ausreise (Kapitel 4), die Problematik des Untertauchens von Ausreisepflichtigen bzw. die Fluchtgefahr, die auch ein Haftgrund für die Abschiebungshaft ist (Kapitel 5), die Durchsetzung von Abschiebungen inklusive des rechtlichen Rahmens der Abschiebungshaft (Kapitel 6), die Rechtsmittel, die gegen die Rückkehrentscheidung und die Abschiebung eingelegt werden können (Kapitel 7), die Rückkehr von Minderjährigen und anderen schutzbedürftigen Personen (Kapitel 8) sowie das Wiedereinreiseverbot nach einer Rückführung (Kapitel 9).

## 1.3 Verwendete Quellen und Begriffe

Da die Studie in erster Linie rechtliche Vorgaben dokumentiert, wurden als Quellen vor allem die einschlägigen Gesetzestexte und die dazugehörige Literatur herangezogen. Um die Diskussion um einzelne Maßnahmen zu beleuchten, wurde in erster Linie auf Bundestagsdrucksachen und Presseartikel zurückgegriffen. Die Studie basiert zum überwiegenden Teil auf öffentlich zugänglichen Quellen, für einzelne Teile wurden jedoch auch Zulieferungen aus dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), der Bundespolizei (BPOL), der Internationalen Organisation für Migration (IOM) sowie dem Gemeinsamen Zentrum zur Unterstützung der Rückkehr (ZUR) angefragt. Daneben wurden auch Berichte und Stellungnahmen von Nichtregierungsorganisationen und anderen zivilgesellschaftlichen Akteuren herangezogen.<sup>3</sup>

Die in dieser Studie verwendete Terminologie orientiert sich weitgehend am Glossar des EMN (EMN/KOM 2014). Begriffe, die speziell die Rechtslage in Deutschland betreffen, werden innerhalb des Textes bzw. in Fußnoten erläutert (siehe z. B. die Infobox in Kap. 2.3).

1 Der Begriff der „freiwilligen Rückkehr“ wird häufig mit der Begründung kritisiert, dass ausreisepflichtige Personen meist keine legale Alternative zur Ausreise haben und ihre Rückkehr somit streng genommen nicht freiwillig erfolgt (SVR 2017: 7). Aus staatlicher Perspektive ist die Rückkehr „freiwillig“, da hierzu keine staatlichen Zwangsmittel eingesetzt werden und den Betroffenen eine Ausreisefrist gesetzt wird, anstatt die Ausreisepflicht sofort zu vollstrecken (SVR 2017: 7). Da der Begriff der freiwilligen Rückkehr sich in der aufenthaltsrechtlichen Diskussion, sofern es um Ausreisepflichtige geht, als Gegenstück zur zwangsweisen Rückführung (Abschiebung) etabliert hat, wird er so auch in der vorliegenden Studie verwendet.

2 Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger.

3 Ich bedanke mich bei Philipp Dieterich und Jonathan Herbst für ihre Unterstützung im Rahmen ihres Praktikums im Forschungszentrum des BAMF.

# 2 Die EU-Rückführungsrichtlinie und ihre Umsetzung in Deutschland

## 2.1 Die EU-Rückführungsrichtlinie und ihre Umsetzung in Deutschland

### 2.1.1 Wesentliche Bestimmungen der Richtlinie

Die EU-Rückführungsrichtlinie ist das Kernstück der europäischen Rückkehrpolitik. Die Richtlinie wurde 2008 nach mehrjährigen Verhandlungen vom Rat der EU und dem Europäischen Parlament verabschiedet (Peers 2011: 563). Sie enthält gemeinsame Normen und Verfahren, die die Mitgliedstaaten bei der Rückführung „illegal aufhältiger“<sup>4</sup> Drittstaatsangehöriger<sup>5</sup> anwenden. Die Anwendung dieser Normen muss dabei im Einklang stehen mit den Grundrechten und der Verpflichtung zum Schutz von Flüchtlingen und zur Achtung der Menschenrechte (Art. 1 RFRL). Die Frist zur nationalen Umsetzung der Richtlinie endete am 24. Dezember 2010, für einzelne Bestimmungen zur Rechtsberatung und -vertretung am 24. Dezember 2011 (Art. 20 Abs. 1 RFRL).

Zu den wesentlichen Inhalten der Richtlinie gehört die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, gegen alle irregulär aufhältigen Drittstaatsangehörigen eine Rückkehrentscheidung zu erlassen, die diese verpflichtet, den jeweiligen Mitgliedstaat zu verlassen (Art. 6 RFRL). Zudem müssen Maßnahmen getroffen werden, um die Rückkehrentscheidung auch durchzusetzen (Art. 8 RFRL). Dabei hat die freiwillige Ausreise Vorrang vor der (zwangsweisen) Rückführung. Deshalb muss in der Regel zunächst eine Frist zwischen sieben und 30 Tagen für die selbstständige Ausreise gewährt werden (Art. 7 RFRL). Trotz der Verpflichtung zur Durchsetzung haben die Mitgliedstaaten jederzeit die Möglichkeit, den betroffenen Personen einen Aufenthaltstitel zu erteilen

und dementsprechend keine Rückkehrentscheidung zu erlassen, sie auszusetzen oder zurückzunehmen (Art. 6 Abs. 4 RFRL). Die Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten, in der Anwendung der Richtlinie das Kindeswohl, die familiären Bindungen und den Gesundheitszustand der betroffenen Personen und den Grundsatz der Nicht-Zurückweisung (non refoulement) zu berücksichtigen (Art. 5 RFRL). Daneben enthält die Rückführungsrichtlinie Regeln zur Inhaftierung von Personen zur Vorbereitung der Rückführung (Art. 15ff. RFRL), zu Verfahrensgarantien und Rechtsbehelfen sowohl gegen die Rückkehrentscheidung als auch gegen die Inhaftierung (Art. 12ff. RFRL) und zur Verhängung von Wiedereinreiseverboten (Art. 11 RFRL).

Obwohl die Rückführungsrichtlinie die Vergemeinschaftung der Rückkehrpolitik in der EU zum Ziel hat (Hailbronner 2017: 36), setzt sie in vielen Bereichen lediglich Mindeststandards oder gibt den Mitgliedstaaten weiten Spielraum, wie sie bestimmte Vorgaben anwenden (Augustin 2016: 138). Sie regelt explizit, dass die Mitgliedstaaten günstigere Bestimmungen erlassen können, sofern diese mit den Vorschriften der Richtlinie im Einklang stehen (Art. 4 Abs. 3 RFRL).

Zum Zeitpunkt ihrer Verabschiedung wurde die Richtlinie von einzelnen Juristinnen und Juristen sowie zivilgesellschaftlichen Organisationen und dem Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) teils stark kritisiert (Peers 2011: 575, vgl. auch ECRE 2009). Die wesentlichen Kritikpunkte waren, dass die Richtlinie eine Inhaftierung für bis zu 18 Monate und die Einführung eines EU-weit gültigen Wiedereinreiseverbotes von bis zu fünf Jahren vorsieht (Cherti/Szilard 2013: 4). Der UNHCR sah darüber hinaus die Garantien und Rechte für unbegleitete Minderjährige und Schutzbedürftige als unzureichend an (UNHCR 2008). Eine spätere Evaluation der Anwendung der Richtlinie stellte jedoch auch fest, dass die Umsetzung der Richtlinie in einigen Mitgliedstaaten zu höheren Schutzstandards führte (KOM 2013).<sup>6</sup>

4 „Illegal aufhältig“ sind nach der Definition der Richtlinie Drittstaatsangehörige (also nicht EU-Bürgerinnen bzw. EU-Bürger), die nicht oder nicht mehr die Voraussetzungen für die Einreise in einen Mitgliedstaat oder für den Aufenthalt dort erfüllen (Art. 3 Nr. 2 RFRL).

5 Drittstaatsangehöriger“ bezeichnet laut Art. 2 des Schengener Grenzkodex jede Person, die nicht Unionsbürger im Sinne des Art. 17 Abs. 1 des Vertrags ist und die nicht unter Artikel 2 Nr. 5 zu den „Personen zählt, die das Gemeinschaftsrecht auf freien Personenverkehr genießen“ (VO (EG) Nr. 562/2006). Bürgerinnen und Bürger von Island, Norwegen, Liechtenstein und der Schweiz gelten nach dieser Definition und in dieser Studie nicht als Drittstaatsangehörige (vgl. auch EMN/KOM 2014: 283).

6 So war z. B. in einigen Mitgliedstaaten vor der Umsetzung keine Höchstdauer von Abschiebungshaft festgelegt oder eine Frist zur freiwilligen Ausreise wurde nicht gewährt.

### 2.1.2 Umsetzung der Rückführungsrichtlinie in Deutschland

Die Mitgliedstaaten waren verpflichtet, die Rückführungsrichtlinie bis zum 24. Dezember 2010 umzusetzen. Am 16. Dezember 2010 veröffentlichte das Bundesministerium des Innern (BMI) Anwendungshinweise für die Direktanwendung der Richtlinie ab dem 24. Dezember 2010 (Schneider 2012: 73). In das deutsche Recht umgesetzt wurde die Richtlinie mit dem ‚Gesetz zur Umsetzung aufenthaltsrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union und zur Anpassung nationaler Rechtsvorschriften an den EU-Visakodex‘ vom 22. November 2011.<sup>7</sup>

#### Ausschluss bestimmter Personengruppen vom Anwendungsbereich der Rückführungsrichtlinie

Grundsätzlich findet die Rückführungsrichtlinie auf alle Drittstaatsangehörigen Anwendung, die sich irregulär in einem Mitgliedstaat aufhalten (Art. 2 Abs. 1 RFRL). Dies sind zunächst alle Personen, die nicht oder nicht mehr die Einreise- oder Aufenthaltsbestimmungen dieses Staates erfüllen. Die Mitgliedstaaten können aber beschließen, dass die Rückführungsrichtlinie auf bestimmte Personen keine Anwendung findet. Hierzu gehören Personen, die bei einem unerlaubten Grenzübertritt an einer Schengen-Außengrenze aufgegriffen oder abgefangen werden oder einer Einreiseverweigerung (Art. 13 Schengener Grenzkodex) unterliegen und deren Aufenthalt nicht anschließend legal oder gestattet wird (z. B. durch das Stellen eines Asylantrags; Art. 2 Buchstabe a RFRL). Ferner ist die Nichtanwendung der Richtlinie auf Personen erlaubt, die aufgrund oder infolge einer strafrechtlichen Sanktion ausreisepflichtig sind oder gegen die ein Auslieferungsverfahren anhängig ist (Art. 2 Buchstabe b RFRL).

Deutschland hat von der Möglichkeit der Nichtanwendung im ersten Fall Gebrauch gemacht: Hier greifen die Regeln der Zurückschiebung (§ 57 AufenthG) und der Zurückweisung an der Grenze (§ 15 AufenthG; vgl. Kap. 2.3); die Vorschriften der Rückführungsrichtlinie sind daher in diesen Fällen nicht anwendbar (Hailbronner 2017: 359; Hörich 2015: 62). In Fällen, in denen die sogenannte Dublin-Verordnung (VO (EU) 604/2013)<sup>8</sup> greift, findet die Rückführungsrichtlinie ebenfalls keine Anwendung (Hörich 2015: 67).<sup>9</sup> Im Fall

von strafrechtlichen Sanktionen hat Deutschland die Anwendung der Richtlinie nicht vollständig ausgeschlossen, die Gesetzesbegründung für das Richtlinienumsetzungsgesetz bezieht sich jedoch auf diese Möglichkeit im Rahmen einzelner Vorschriften (Deutscher Bundestag 2011: 21; 24).<sup>10</sup>

#### Gesetz zur Umsetzung der Rückführungsrichtlinie

Durch die Umsetzung wurde das deutsche Recht der Aufenthaltsbeendigung nicht grundlegend geändert, jedoch gab es in einigen Bereichen Änderungen. Diese betrafen:

- die Pflicht, gegen alle ausreisepflichtigen Drittstaatsangehörigen eine schriftliche Rückkehrentscheidung zu erlassen (vgl. Kap. 3),
- die Pflicht, eine Frist zur selbstständigen Ausreise zwischen sieben bis 30 Tagen zu setzen. Vor der Umsetzung war weder die Fristlänge vorgeschrieben noch war die Gewährung einer Frist verpflichtend (vgl. Kap. 4),
- die gesetzliche Festlegung von Regelungen zu Haftbedingungen in der Abschiebungshaft (§ 62 AufenthG, vgl. Kap. 6),
- die Verpflichtung für die zuständigen Behörden, sich vor der Abschiebung von unbegleiteten Minderjährigen zu vergewissern, dass diese im Zielstaat einem Familienmitglied, einer sorgeberechtigten Person oder einer geeigneten Aufnahmeeinrichtung übergeben werden (vgl. Kap. 8.2),
- die Höchstfrist von fünf Jahren für ein Wiedereinreiseverbot, wobei die Befristung zunächst nur auf Antrag erfolgte (vgl. Kap. 9).

ff. AufenthG) und damit indirekt auch nach den Vorgaben der RFRL, sofern nicht unmittelbar nach dem Grenzübertritt eine Zurückschiebung in den zuständigen Mitgliedstaat erfolgt (§ 57 Abs. 2 AufenthG; Hörich 2015: 69). Überstellungen im Rahmen der Dublin-Verordnung sind nicht Gegenstand der vorliegenden Studie.

7 BGBl. Teil I Nr. 59, S. 2258.

8 (VO (EU) 604/2013) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Neufassung).

9 Hier finden die Bestimmungen der VO (EU) 604/2013 Anwendung. Die Überstellung einer Person im Rahmen dieser Verordnung erfolgt jedoch im deutschen Recht nach den hier beschriebenen Regelungen zur Aufenthaltsbeendigung (§ 58

10 So in Bezug auf die Abschiebung aus der Haft gem. § 59 Abs. 5 AufenthG (Hailbronner 2017: 373) und in Bezug auf die Länge des Einreise- und Aufenthaltsverbots, die gem. § 11 Abs. 3 Satz 2 AufenthG im Falle einer strafrechtlichen Verurteilung fünf Jahre überschreiten darf. In beiden dieser Fälle sieht allerdings auch die RFRL selbst eine Ausnahme vor, wenn von der ausreisepflichtigen Person eine (schwerwiegende) Gefahr für die öffentliche Ordnung, die öffentliche Sicherheit oder die nationale Sicherheit ausgeht (so Hörich 2015: 63).



## Gesetzliche Änderungen nach dem Richtlinienumsetzungsgesetz

Auch in der Folge ergab sich eine Reihe von Rechtsänderungen, die auf die Rückführungsrichtlinie zurückzuführen sind. Sie wurden nach Urteilen des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) und des Bundesgerichtshofes (BGH) notwendig. Im Einzelnen waren dies:

- die Pflicht, Wiedereinreiseverbote von Amts wegen (und nicht wie zuvor nur auf Antrag) zu befristen (Urteil des EuGH vom 19. September 2013<sup>11</sup>, vgl. Kap. 9),
- die Pflicht, Kriterien für die Annahme von Fluchtgefahr gesetzlich festzulegen. Das Vorliegen einer Fluchtgefahr ist einer der möglichen Gründe, Abschiebungshaft zu beantragen (Urteil des BGH vom 26. Juni 2014<sup>12</sup>, vgl. Kap. 5),
- die Pflicht, Abschiebungshäftlinge in speziellen Hafteinrichtungen unterzubringen, auch wenn im jeweiligen Bundesland keine solchen speziellen Einrichtungen vorhanden sind (Urteil des EuGH vom 17. Juli 2014<sup>13</sup>, vgl. Kap. 6).

## 2.2 Entwicklungen und aktuelle politische Diskussion in der europäischen und deutschen Rückkehrpolitik seit 2015

### 2.2.1 Aktionspläne und Empfehlung der EU-Kommission

Die EU-Kommission verabschiedete am 17. Mai 2015 die Europäische Migrationsagenda, die die wichtigsten migrationspolitischen Ziele der EU sowie konkrete Maßnahmen enthält. Am 9. September 2015 wurde zudem der EU-Aktionsplan für die Rückkehr verabschiedet, der „konkrete Maßnahmen zur Verbesserung der Effizienz des Rückkehrsystems der Europäischen Union“ enthält (KOM 2017a: 2). Gemeinsam mit dem Aktionsplan veröffentlichte die Kommission ein Rückkehr-Handbuch, das die Behörden der Mitgliedstaaten bei der Durchführung von Abschiebungen unterstützen soll. Der Aktionsplan sah sowohl die verstärkte Förderung von freiwilliger Rückkehr vor als auch die konsequente Umsetzung der Rückführungsrichtlinie in den Mitgliedstaaten (z. B. durch die Androhung von Vertragsverletzungsverfahren bei Nichtumsetzung) sowie eine Verbesserung des Informationsaustausches und der

Kooperation mit Herkunfts- und Transitstaaten (KOM 2015). Nach Angaben der Europäischen Kommission „wurden die meisten dieser Maßnahmen bereits eingeleitet oder umgesetzt“ (KOM 2017a). Dennoch habe sich „die Rückkehrbilanz der Europäischen Union dadurch insgesamt kaum verändert“, weshalb am 2. März 2017 ein erneuter Aktionsplan mit einer Reihe von Maßnahmen für die Rückkehr beschlossen wurde. Gleichzeitig verabschiedete die EU-Kommission eine Empfehlung an die Mitgliedstaaten, „um die Rückkehrverfahren bei der Umsetzung der EU-Rechtsvorschriften über die Rückkehr wirksamer zu gestalten“ (KOM 2017b: 1). Sie empfiehlt den Mitgliedstaaten, in wesentlichen Punkten die Spielräume der Rückführungsrichtlinie so zu nutzen, dass nur noch die Minimalstandards garantiert werden. Die Empfehlungen betreffen unter anderem:

- den Ausschluss gewisser Personengruppen vom Anwendungsbereich der Richtlinie (vgl. Kap. 2.1.2),
- den Erlass von Rückkehrentscheidungen (vgl. Kap. 3.1),
- die Frist zur freiwilligen Ausreise (vgl. Kap. 4.1),
- die Feststellung von Fluchtgefahr (vgl. Kap. 5.1),
- Sanktionen gegen ausreisepflichtige Personen (vgl. Kap. 6.2.1),
- die Durchführung von Abschiebungshaft (vgl. Kap. 6.3.1),
- die Rückführung von Minderjährigen (vgl. Kap. 8.2.1),
- Abschiebungshindernisse aus gesundheitlichen Gründen (vgl. Kap. 8.4.1).

Die Empfehlung der EU-Kommission wird vor allem von zivilgesellschaftlicher Seite kritisiert. 90 Nichtregierungsorganisationen veröffentlichten am 3. März 2017 eine Stellungnahme, in der es heißt, die Interpretation der Richtlinie durch die Kommission schwäche die menschenrechtlichen Standards im Rückkehrprozess und motiviere die Mitgliedstaaten dazu, ihre Standards zu senken. Besonders kritisch werden die Empfehlungen zur Ausweitung von Abschiebungshaft gesehen (ECRE 2017).

Die einzelnen Empfehlungen werden in den jeweiligen Kapiteln dieser Studie berücksichtigt, um die Situation in Deutschland in den aktuellen europapolitischen Kontext einzuordnen. Die Studie stellt jedoch keine Analyse der Umsetzung oder Anwendung der Empfehlungen dar.

11 EuGH C-297/12.

12 BGH, Beschluss vom 26. Juni 2014 – VZB 31/14. Das Urteil bezog sich im konkreten Fall auf die Durchführung von Haft im Rahmen der Dublin-Verordnung, ist aber für die Abschiebungshaft nach den Vorgaben der RFRL ebenso relevant: Die Rückführungsrichtlinie stellt dieselben Anforderungen an die Annahme des Vorliegens einer Fluchtgefahr wie die Dublin-Verordnung (Art. 3 Abs. 7 RFRL; Art. 2 Buchstabe n VO (EU) 604/2013).

13 EuGH C-473/13, EuGH C-514/13 und EuGH C-474/13.

## 2.2.2 Gesetzesänderungen und rückkehrpolitische Maßnahmen in Deutschland

Die migrationspolitische Debatte der letzten Jahre war vor allem durch die gestiegene Zahl an Schutzsuchenden im Jahr 2015 geprägt (EMN/BAMF 2016a). 2015 und 2016 wurden mehrere Reformen des Asylrechts durchgeführt, die sich auch auf die Rückkehr auswirkten.<sup>14</sup> Insbesondere seit dem Jahr 2016 wurde die Rückkehr eine Priorität der deutschen Migrationspolitik und ein wichtiges Thema in der migrationspolitischen Diskussion (vgl. EMN/BAMF 2017: 21; Deutscher Bundestag 2017). Die wichtigsten gesetzlichen Änderungen in Bezug auf Rückkehr waren hierbei:

- die Schaffung des Ausreisegewahrsams mit dem ‚Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung‘ das am 01.08.2015 in Kraft trat (vgl. Kap. 6.3.2),
- das Verbot der vorherigen Ankündigung von Abschiebungen (§ 59 Abs. 1 Satz 8 AufenthG) durch das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz (Asylpaket I) das am 21. Oktober 2015 in Kraft trat,
- die Einführung der Rechtsgrundlage für sogenannte besondere Aufnahmeeinrichtungen durch das ‚Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren‘ (Asylpaket II)<sup>15</sup>, das am 17. März 2016 in Kraft trat. In diesen Einrichtungen sollen Schutzsuchende unter bestimmten Bedingungen bis zum Abschluss des Asylverfahrens und im Falle einer Ablehnung bis zur Rückkehr wohnen bleiben müssen (vgl. Kap. 5.2.2),
- die Änderung der Regelungen zur Aussetzung der Abschiebung aus gesundheitlichen Gründen (§ 60 Abs. 7 AufenthG; vgl. Kap. 8.4.2),
- das ‚Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht‘<sup>16</sup>, das am 29. Juli 2017 in Kraft trat und mit dem die Verlängerung des Ausreisegewahrsams auf 10 Tage und die Ausweitung der Abschiebungshaft (vgl. Kap. 6.3.2), die Erweiterung der aufenthaltsrechtlichen Überwachung und die Verschärfung der Residenzpflicht für vollziehbar ausreisepflichtige Personen (vgl. Kap. 5.2.2 und 6.2.2) sowie ein Ankündigungsverbot für Abschiebungen auch bei bereits länger Geduldeten (Kap. 5.2.2) eingeführt wurden.

Neben den gesetzlichen Änderungen trafen die Bundesregierung und die Länder administrative Maßnahmen zur besseren Koordination der Rückkehrpolitik und zur Stärkung der geförderten Ausreise:

Im März 2017 nahm das „Gemeinsame Zentrum zur Unterstützung der Rückkehr (ZUR)“ seine Arbeit auf, das der operativen Abstimmung zwischen Bund und Ländern sowohl im Bereich der freiwilligen Rückkehr als auch in Rückführungsfragen dient. Durch das ZUR sollen die Länder z. B. bei der Organisation von Sammelabschiebungen und der Beschaffung von Passersatzpapieren für die Rückkehr unterstützt werden (Deutscher Bundestag 2017a: 3). Daneben findet auch eine vertiefte Koordinierung im Bereich der freiwilligen Rückkehr statt. Das ZUR wird durch das BMI geleitet und setzt auf bestehenden Strukturen wie der Bund-Länder-Koordinierungsstelle zum Integrierten Rückkehrmanagement (BLK IRM) und deren Untergruppe, der Arbeitsgruppe Rückführung (AG Rück) und der Passersatzbeschaffungsstelle der Bundespolizei auf. Die Geschäftsstellen von BLK IRM und AG Rück werden nunmehr im ZUR angesiedelt (IMK 2017: 8).

Im Bereich der geförderten Rückkehr wurde 2017 auf Bundesebene eine Reihe an neuen Initiativen gestartet, darunter das Rückkehr-Förderprogramm ‚StarthilfePlus‘ (vgl. Kap. 2.3), das Reintegrationsprogramm ‚Perspektive Heimat‘ vom BMI und dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), ein neues Online-Informationsportal zu Rückkehr, das das BAMF in Zusammenarbeit mit der Internationalen Organisation für Migration (IOM) erstellt hat<sup>17</sup> und eine Rückkehr-Hotline (EMN/BAMF 2017: 62). Daneben werden seit Ende Juni 2017 alle Asylsuchenden bereits bei der Antragstellung über Möglichkeiten der geförderten Rückkehr und über Reintegrationshilfen informiert.

## 2.2.3 Politische und gesellschaftliche Diskussion in Deutschland

Das Thema Abschiebung steht seit 2016 im Zentrum der migrationspolitischen Diskussion in Deutschland. Dabei bildet der Umgang mit sogenannten Gefährdern, also Personen, von denen eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit ausgeht (z. B. durch die Planung oder Durchführung von terroristischen Anschlägen), einen Schwerpunkt der Debatte. Verstärkt wurde der Fokus auf das Thema durch den Anschlag auf einen Weihnachtsmarkt in Berlin vom 19. Dezember 2016, bei dem zwölf Menschen getötet und 48 weitere verletzt wurden. Die vorangegangenen fehlgeschlagenen Versuche einer Abschiebung des späteren Attentäters bildeten laut Bundesinnenminister de Maiziére den Auslöser für den Entwurf eines ‚Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht‘, das am 29. Juli 2017 in Kraft trat (EMN/BAMF 2017: 21).

Einen weiteren Schwerpunkt der Debatte bilden Abschiebungen nach Afghanistan. Im Oktober 2016 schlossen

14 Für einen umfassenden Überblick über die gesetzlichen Änderungen 2015 und 2016 siehe EMN/BAMF 2016 und EMN/BAMF 2017.

15 BGBl. 2016 Teil I Nr. 12, S. 390.

16 BGBl. 2017 Teil I Nr. 52, S. 2780.

17 [www.returningfromgermany.de](http://www.returningfromgermany.de) (25.07.2017).

sowohl die EU als auch die Bundesregierung Abkommen mit Afghanistan, die sowohl zwangsweise als auch freiwillige Rückkehr erleichtern sollen. Infolgedessen fanden seit Dezember 2016 mehrere Sammelabschiebungen nach Afghanistan statt (EMN/BAMF 2017: 63). Diese wurden von der Opposition im Bundestag und von zivilgesellschaftlichen Organisationen kritisiert, die die Sicherheitslage in Afghanistan für unzureichend halten und anmerken, dass die drohende Abschiebung für die Betroffenen eine hohe psychische Belastung sei und dazu führe, dass mehr ausreisepflichtige Personen untertauchen (Bayerischer Rundfunk 2017, Klöckner 2017; Mediendienst Integration 2017). Nach einem Anschlag in der Hauptstadt Kabul am 31. Mai 2017, der auch das Gebäude der deutschen Botschaft traf, kündigten Bund und Länder an, die Sicherheitslage in Afghanistan neu zu beurteilen und bis dahin Abschiebungen weitestgehend auszusetzen (Bundesregierung 2017). Die Neubeurteilung fand im August 2017 statt und kam zu dem Ergebnis, dass sich die Sicherheitslage für die Zivilbevölkerung nicht nennenswert verändert hat (BMI 2017a, vgl. auch PRO ASYL 2017). Insbesondere „Straftäter, Gefährder und hartnäckige Mitwirkungsverweigerer“ sollen laut Bundesinnenminister de Mazière nach einer Prüfung im Einzelfall weiterhin abgeschoben werden (BMI 2017a).

Schließlich wird in der öffentlichen Debatte auch häufig die Situation von jungen Erwachsenen und Jugendlichen thematisiert, die einerseits ausreisepflichtig sind und andererseits in Deutschland einer schulischen oder beruflichen Ausbildung nachgehen (Giaramita 2017). Die Regeln zur sogenannten Ausbildungsuldung, auf die ausreisepflichtige

Personen einen Anspruch haben, wenn sie einer Ausbildung nachgehen, werden von den Ausländerbehörden teils unterschiedlich angewendet. Zivilgesellschaftliche Akteure, aber auch z. B. Industrie- und Handelskammern und Ausbildungsbetriebe kritisieren die daraus resultierende Unsicherheit für die betroffenen Personen wie auch für die ausbildenden Firmen (Öchsner 2017).

## 2.3 Entwicklung von freiwilliger und zwangsweiser Rückkehr seit 2012

Mit dem Überblick zur Zahl der ausreisepflichtigen Drittstaatsangehörigen in Deutschland in Tabelle 1 wird verdeutlicht, dass zu allen angegebenen Stichtagen die Mehrheit der ausreisepflichtigen Drittstaatsangehörigen über eine Duldung verfügte. Zum Stichtag 30. Dezember 2016 waren 96.731 ausreisepflichtige Drittstaatsangehörige registriert, deren Asylantrag in der Vergangenheit abgelehnt wurde (BMI 2017b: 2). Abgelehnte Asylantragstellende stellten damit zum angegebenen Zeitpunkt etwas weniger als die Hälfte der ausreisepflichtigen Drittstaatsangehörigen dar.

Tabelle 2 zeigt die Zahl der Abschiebungen, Zurückschiebungen und Zurückweisungen von Drittstaatsangehörigen seit 2012 und bis einschließlich des ersten Halbjahres 2017. Die Zahlen können nicht direkt mit den Zahlen zu Ausreisepflichtigen verglichen werden, da letztere lediglich eine Momentaufnahme darstellen, während die Zahlen zu Rückführungen und geförderten Ausreisen (siehe Tabelle 3) kumulierte Jahreszahlen sind. Der starke Anstieg

**Tabelle 1: Ausreisepflichtige Drittstaatsangehörige\* pro Stichtag**

Stichtag	31.12.2012	31.12.2013	31.12.2014	31.12.2015	31.12.2016	30.06.2017
<b>Ausreisepflichtige</b>	112.395	123.025	144.312	193.413	196.055	215.346
<b>davon mit Duldung</b>	84.729	93.436	112.118	154.167	151.854	158.528

\* Als Drittstaatsangehörige gelten in dieser Studie alle Personen, die nicht Staatsangehörige eines EU-Mitgliedstaates oder von Island, Liechtenstein, Norwegen oder der Schweiz sind (vgl. EMN/KOM 2014: 283).

Quelle: AZR.

**Tabelle 2: Zurückweisungen, Abschiebungen und Zurückschiebungen von Drittstaatsangehörigen 2012-2017 (1. Halbjahr)\***

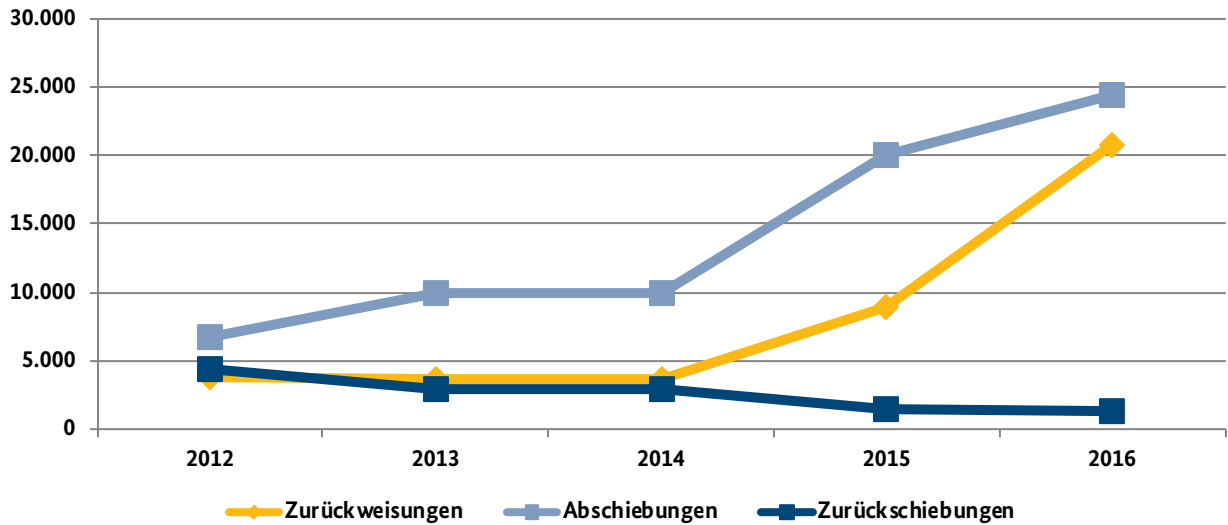
Jahr	2012	2013	2014	2015	2016	- Jun 2017
<b>Zurückweisungen</b>	3.822	3.603	3.609	8.885	20.826	5.906
<b>Abschiebungen</b>	6.770	9.885	9.916**	19.987	24.350	11.988
<b>Zurückschiebungen</b>	4.328	2.905	2.928	1.439	1.253	901

\* Die hier aufgeführten Zahlen unterscheiden sich von den Zahlen zu Abschiebungen, wie sie bspw. im EMN-Politikbericht (EMN/BAMF 2017) oder auch in Informationen der Bundesregierung zu finden sind (Bundesregierung o. J.). Dies liegt daran, dass hier nur Drittstaatsangehörige berücksichtigt werden, während in den anderen Publikationen jeweils die Gesamtzahl der Abschiebungen, Zurückschiebungen oder Zurückweisungen angegeben wird.

\*\* Hierin enthalten sind 26 Abschiebungen auf dem Seeweg, zu denen keine Information zu Staatsangehörigkeit der betroffenen Personen vorliegt (vgl. Deutscher Bundestag 2015a: 9). Sie werden hier als Drittstaatsangehörige gezählt.

Quelle: Deutscher Bundestag 2013, 2014a, 2015a, 2016a, 2017b, 2017c, eigene Berechnung.

Abbildung 1: Zurückweisungen, Abschiebungen und Zurückschiebungen von Drittstaatsangehörigen



Quelle: Deutscher Bundestag 2013, 2014a, 2015a, 2016a, 2017b, 2017c, eigene Berechnung.

der Zurückweisungen 2015 und 2016 ist im Zusammenhang mit den seit dem 13. September 2015 wieder eingeführten Grenzkontrollen mit Schwerpunkt an der deutsch-österreichischen Grenze zu sehen (vgl. EMN/BAMF 2017: 33): In den Jahren 2012-2014 fanden Zurückweisungen nur bei versuchten Einreisen auf dem Luft- oder Seeweg, nicht

jedoch bei versuchten Einreisen über den Landweg statt; in den Jahren 2015 bis 2017 (1. Halbjahr) stellen die Zurückweisungen an Landgrenzen hingegen jeweils den größten Anteil der Zurückweisungen dar – 2016 den weit überwiegenden Anteil (vgl. Deutscher Bundestag 2013, 2014a, 2015a, 2016a 2017b, 2017c).

### Infobox: Zwangsweise Rückkehr

**Rückführung** ist ein Oberbegriff für alle Maßnahmen, die den Aufenthalt beenden oder verhindern und wird häufig als Gegenstück zur freiwilligen bzw. selbstständigen Ausreise verwendet. Der Begriff wird vor allem im EU-Recht verwendet (vgl. Art. 3 Abs. 3 RFRL, siehe auch SVR 2017: 10).

Die **Abschiebung** (§ 58 AufenthG) ist die Durchsetzung der Ausreisepflicht mit Zwang. Sie setzt voraus, dass zum einen die Ausreisepflicht vollziehbar und zum anderen die freiwillige Ausreise in der eingeräumten Frist nicht erfolgt ist oder eine Überwachung der Ausreise als nötig erachtet wird.

Die **Zurückschiebung** (§ 57 AufenthG) ist die unverzügliche Aufenthaltsbeendigung einer irregulär eingereisten Person, die im Grenzgebiet aufgegriffen wurde (SVR 2017: 10). Eine Zurückschiebung darf nur dann erfolgen, wenn kein Asylantrag gestellt wurde und keine Abschiebungsverbote vorliegen. Ist die unerlaubte Einreise aus einem Mitgliedstaat der Europäischen Union erfolgt, soll die betreffende Person dorthin zurückgeschoben werden. Im Gegensatz zur Abschiebung bedarf es für den Vollzug der Zurückschiebung keiner Androhung und Fristsetzung (Hailbronner 2017: 359), zudem haben Rechtsmittel in der Regel keine aufschiebende Wirkung (vgl. Kap. 7.2.2).

Die **Zurückweisung** (§ 15 AufenthG) ist die Verweigerung der Einreise an der Grenze und somit keine aufenthaltsbeendende, sondern eine aufenthaltsverhindernde Maßnahme. Personen können an der Grenze zurückgewiesen werden, wenn sie unerlaubt einreisen oder die Voraussetzungen für die Einreise nicht erfüllen.

Die **Ausweisung** (§ 53-56 AufenthG) ist hingegen kein tatsächlicher Vorgang, sondern ein Verwaltungsakt, mit dem die Rechtmäßigkeit eines Aufenthalts endet und die Ausreisepflicht entsteht. Die Ausweisung wird verfügt gegenüber Ausländerinnen und Ausländern, von denen eine Gefährdung der Ordnung und Sicherheit oder der Interessen der Bundesrepublik ausgeht.

Die **Abschiebungsanordnung** nach § 58a AufenthG beinhaltet sowohl die Ausweisung als auch die Vollstreckungsanordnung und begründet gleichzeitig die Anordnung von Abschiebungshaft, wenn die Abschiebung nicht unmittelbar vollzogen werden kann (§ 62 Abs. 3 Nr. 1a AufenthG; Kreienbrink 2007: 124). Sie ist eine Regelung mit Ausnahmecharakter für besondere Gefahrensituationen.

Tabelle 3: Durch REAG/GARP geförderte Ausreisen 2012-2017 (1. Halbjahr)

Jahr	2012	2013	2014	2015	2016	- Jun 2017*
<b>REAG/GARP Ausreisen insgesamt</b>	7.546	10.251	13.574	35.514	54.006	16.645
<b>davon vollziehbar ausreisepflichtig**</b>	2.622	3.591	4.531	16.092	21.698	6.024
<b>davon mit Duldung***</b>	2.451	3.185	3.984	7.043	13.040	4.962
<b>davon im Asylverfahren (inkl. Folge/Zweitenantrag)</b>	2.217	3.318	4.928	12.265	19.012	5.451

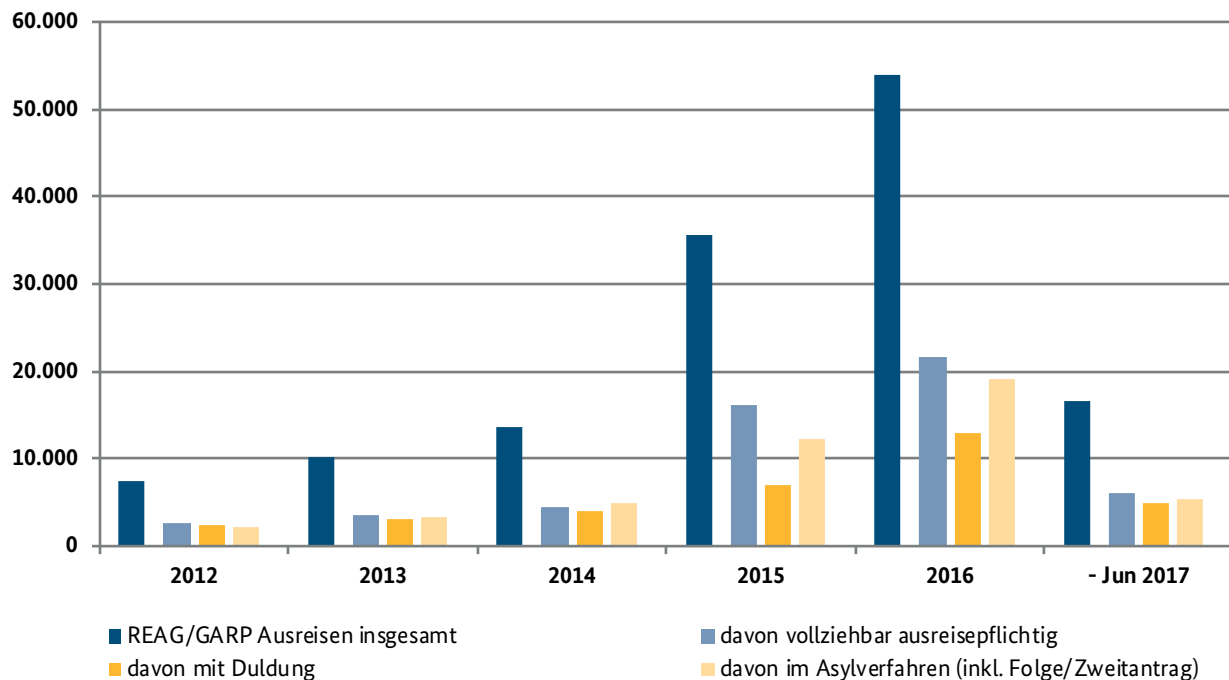
\* Vorläufige Zahlen. Die Förderungen durch StarthilfePlus sind in der Gesamtzahl für das 1. Halbjahr 2017 enthalten, da alle StarthilfePlus-berechtigten Personen zugleich Leistungen nach REAG/GARP erhalten.

\*\* Personen gelten in der REAG/GARP-Statistik auch dann als vollziehbar ausreisepflichtig, wenn die Abschiebungsandrohung nicht oder nicht mehr vollziehbar ist.

\*\*\* Personen mit Duldung sind zwar auch vollziehbar ausreisepflichtig, die Abschiebung ist jedoch vorübergehend ausgesetzt (vgl. Kap. 3.2.6). Sie werden deshalb in der REAG/GARP-Statistik gesondert erfasst.

Quelle: IOM.

Abbildung 2: Durch REAG/GARP geförderte Ausreisen nach Aufenthaltsstatus



Quelle: Deutscher Bundestag 2013, 2014a, 2015a, 2016a, 2017b, 2017c, eigene Berechnung.

Tabelle 3 zeigt die Zahl der Ausreisenden mit dem REAG/GARP<sup>18</sup> Programm in den Jahren 2012 bis 2017 (1. Halbjahr). Die REAG/GARP-Förderungsbewilligungen erfassen nicht die Gesamtzahl an geförderten Ausreisen, da Förderleistungen anderer Programme z. B. der Bundesländer nicht erfasst sind.<sup>19</sup> Gleichzeitig können auch Personen

REAG/GARP-Förderung erhalten, die nicht ausreisepflichtig sind, die also über ein Aufenthaltsrecht in Deutschland verfügen. In den Jahren 2012 bis 2016 waren jeweils circa zwei Drittel der Rückkehrenden vollziehbar ausreisepflichtig und/oder lediglich im Besitz einer Duldung. Circa ein Drittel reiste demnach mit REAG/GARP aus, während ein

<sup>18</sup> REAG: Reintegration and Emigration Program for Asylum Seekers in Germany; GARP: Government Assisted Repatriation Program.

<sup>19</sup> Andere Förderprogramme sind häufig mischfinanziert durch REAG/GARP-Mittel und zusätzliche Landesmittel und werden somit auch in der REAG/GARP-Statistik erfasst; zahlreiche

Programme richten sich jedoch explizit an Personen, die nicht über REAG/GARP unterstützt werden (Grote 2015: 19). Für die Jahre vor 2015 kann von einer hohen vierstelligen Personenzahl ausgegangen werden, die jährlich unabhängig von REAG/GARP mit Unterstützungsleistungen der Länder und Kommunen zurückgekehrt sind (Grote 2015: 21).

### Infobox: Geförderte freiwillige Ausreise mit REAG/GARP und StarthilfePlus

**REAG/GARP** ist ein Bund-Länder-Programm zur Rückkehrförderung, mit dessen Durchführung die Internationale Organisation für Migration (IOM) beauftragt wurde. Es stellt das zahlenmäßig wichtigste Rückkehrförderprogramm dar und bietet neben der Übernahme von Reisekosten und Reisebeihilfen (REAG) ggf. auch Starthilfen zur Wiedereingliederung (GARP), deren Höhe abhängig vom Herkunftsstaat ist. Die Förderung durch REAG/GARP kann in Anspruch genommen werden von Leistungsberechtigten nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (vor allem Asylantragstellende und Geduldete), von anerkannten Flüchtlingen, von Personen mit einem sonstigen Aufenthaltsrecht aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen sowie von Opfern von Zwangsprostitution und/oder Menschenhandel (IOM 2017).

Seit Februar 2017 wird das REAG/GARP-Programm durch das Programm **StarthilfePlus** ergänzt, das zusätzliche finanzielle Unterstützung für die freiwillige Ausreise noch während des Asylverfahrens und während der Ausreisefrist bietet (BAMF 2017). Zusätzlich zum Bundesprogramm REAG/GARP sowie zu StarthilfePlus gibt es zahlreiche Rückkehrprogramme der Bundesländer und von kommunalen Trägern (vgl. Grote 2015).

Aufenthaltsrecht in Deutschland bestand – die überwiegende Mehrheit dieser Gruppe verfügte über eine Aufenthaltsgestattung zur Durchführung des Asylverfahrens.

Mit dem Programm StarthilfePlus wurden zusätzliche Anreize für eine frühere Rückkehr geschaffen: Seit Februar 2017 erhalten bestimmte Personengruppen durch das Programm zusätzlich zu den REAG/GARP Leistungen finanzielle Unterstützung, wenn sie sich bereits während des Asylverfahrens oder vor Ablauf der Ausreisefrist verbindlich für die Rückkehr entscheiden. Während des Verfahrens beträgt die Förderung 1.200 Euro, nach Abschluss des Verfahrens 800 Euro. Durch eine Übergangsregelung können bis zum 31. Dezember 2017 auch vollziehbar ausreisepflichtige Personen oder Asylantragstellende im Zweit- oder Folgeverfahren eine Förderung von 800 Euro bekommen, wenn sie vor dem 1. Februar 2017 in Deutschland registriert wurden (BMI 2017c). Von Februar bis Juli 2017 haben über 5000 Personen eine Förderung durch StarthilfePlus erhalten, davon über 70 % durch die Übergangsregelung (BMI 2017c).

Personen, die selbstständig und ohne finanzielle Förderung ausreisen, können statistisch nicht erfasst werden (vgl. Kap. 4.2.3).



# 3 Rückkehrentscheidung

## 3.1 Vorgaben der Rückführungsrichtlinie und Empfehlung der EU-Kommission

Die Rückführungsrichtlinie verpflichtet alle Mitgliedstaaten, grundsätzlich gegen alle in ihrem Hoheitsgebiet irregulär Aufhältigen eine Rückkehrentscheidung zu erlassen (Art. 6 Abs. 1 RFRL). Die Rückkehrentscheidung ist eine behördliche oder richterliche Entscheidung oder Maßnahme, mit der der irreguläre Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen festgestellt und eine Rückkehrverpflichtung auferlegt oder festgestellt wird (Art. 3 Abs. 4 RFRL). Sie muss schriftlich erteilt und begründet werden (Art. 12 Abs. 1 RFRL). Auf Wunsch der betroffenen Person müssen die Mitgliedstaaten eine schriftliche oder mündliche Übersetzung der wichtigsten Elemente der Entscheidung zur Verfügung stellen (Art. 12 Abs. 2 RFRL). Ein Mitgliedstaat muss hingegen keine Rückkehrentscheidung treffen, wenn die betroffene Person von einem anderen EU-Mitgliedstaat aufgrund eines bilateralen Abkommens oder einer Vereinbarung wieder aufgenommen wird.<sup>20</sup> Ebenfalls muss keine Rückkehrentscheidung ergehen, wenn der betroffene Mitgliedstaat ausreisepflichtigen Personen einen Aufenthaltstitel aus humanitären oder sonstigen Gründen oder wegen eines Härtefalls gewährt (Art. 6 Abs. 4 RFRL; vgl. Kap. 3.2.6).

In ihrer Empfehlung zur Rückkehrpolitik fordert die EU-Kommission die Mitgliedstaaten auf, von der Möglichkeit der Nicht-Anwendung der Rückführungsrichtlinie nach Art. 2 (2a) bei illegalem Grenzübertritt und Einreiseverbot (refusal of entry) Gebrauch zu machen, so dass hier keine Pflicht zum Erlassen einer Rückkehrentscheidung entsteht. Deutschland macht von dieser Ausschlussmöglichkeit bereits Gebrauch (vgl. Kap. 2.1.2). Daneben empfiehlt die Kommission den Mitgliedstaaten, Maßnahmen zu ergreifen, die es den zuständigen Behörden erleichtern, den Aufenthaltsort von Personen ausfindig zu machen, um diesen eine Rückkehrentscheidung zukommen zu lassen. Des Weiteren sollen Rückkehrentscheidungen auch dann ausgestellt werden, wenn die betroffene Person keine Identitäts- oder Reisepapiere besitzt. Rückkehrentscheidungen sollen zudem grundsätzlich zusammen mit der Entscheidung über das Ende des legalen Aufenthalts ausgestellt werden, unbefristet gültig sein und explizit die Information enthalten, dass zur Erfüllung der Ausreisepflicht die Einreise in einen Drittstaat (und nicht in einen EU- bzw. Schengenstaat) erforderlich ist (KOM 2017b: Empf. 5-8).

## 3.2 Umsetzung in Deutschland

### 3.2.1 Zuständigkeit für das Ausstellen der Rückkehrentscheidung

#### Abschiebungsandrohung und -anordnung nach erfolglosem Asylantrag

Bei negativen Entscheidungen im Rahmen eines Asylverfahrens entsteht die Ausreisepflicht durch den Ablehnungsbescheid des BAMF. Dieser beinhaltet auch eine Abschiebungsandrohung, die die Rückkehrentscheidung im europarechtlichen Sinne darstellt (§ 34 Abs. 1 AsylG). Das BAMF ist auch für die Anordnung der Abschiebung zuständig, wenn die betroffene Person gemäß der Dublin-Verordnung in ein anderen EU-Mitgliedstaat reisen muss, der für das Asylverfahren zuständig ist, oder wenn Asylantragstellende in einen sicheren Drittstaat abgeschoben werden sollen (§ 34a Abs. 1 Satz 1 AsylG).

#### Ablauf, Rücknahme und Widerruf eines Aufenthaltstitels

Entsteht die Ausreisepflicht durch den Ablauf der Gültigkeit eines Aufenthaltstitels oder durch dessen Widerruf oder Verlust, so ist die jeweilige Ausländerbehörde für die Rückkehrentscheidung zuständig (vgl. § 50 Abs. 1 AufenthG; § 59 Abs. 1 Satz 1 AufenthG i. V. m. § 71 Abs. 1 AufenthG; EMN/BAMF 2016b: 12). Die Ausländerbehörde stellt den betroffenen Personen in der Regel eine sogenannte Ausreiseaufforderung aus (Hailbronner 2017: 316).

#### Ausweisung

Wird eine Person ausgewiesen, entsteht die Ausreisepflicht durch den Erlass der Ausweisungsverfügung (§ 53 Abs. 1 AufenthG). Diese ist gleichzeitig die Rückkehrentscheidung im Sinne der Rückführungsrichtlinie (Basse et al. 2011: 364). Die Ausweisung ist dabei der Verwaltungsakt, der die Ausreisepflicht begründet, die eigentliche Ausreise erfolgt später (z. B. durch eine Abschiebung). Für die Anordnung der Ausweisung sind die Ausländerbehörden zuständig (Marx 2017: 739).

#### Abschiebungsanordnung

Bei der Abschiebungsanordnung nach § 58a AufenthG fallen die Entstehung der Ausreisepflicht und die Rückkehrentscheidung zusammen (vgl. Kap. 2.3). Zur Abschiebungsanordnung sind die obersten Landesbehörden berechtigt

<sup>20</sup> Das Abkommen bzw. die Vereinbarung muss bereits zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der RFRL bestanden haben.

und auch zuständig (§ 58 Abs. 1 Satz 1 AufenthG). Das BMI kann die Übernahme der Zuständigkeit erklären, wenn ein besonderes Interesse des Bundes besteht (§ 58 Abs. 2 Satz 1 AufenthG).

### 3.2.2 Form und Inhalt der Rückkehrentscheidung

Die Rückkehrentscheidung umfasst in allen Fällen die Information über die Ausreisepflicht und die Aufforderung, das Bundesgebiet entweder unverzüglich oder innerhalb einer gesetzten Frist zu verlassen. Sie muss schriftlich und mit Begründung ergehen und zusätzlich eine Belehrung über die verfügbaren Rechtsmittel (Rechtsbehelfsbelehrung) enthalten. Auf Antrag muss die Entscheidungsformel für die betroffene Person zudem übersetzt werden (§ 77 AufenthG). Dieses Formerfordernis wurde erst mit der Umsetzung der Rückführungsrichtlinie auf alle Akte erweitert, die eine Ausreisepflicht zur Folge haben oder deren Durchsetzung durch Abschiebung androhen. Zuvor waren die Ausländerbehörden nicht dazu verpflichtet, sollten aber in der Regel eine schriftliche Abschiebungsandrohung erlassen, wenn die Ausreisepflicht kraft Gesetzes, also z. B. durch das Ablauf eines Aufenthaltstitels, entstand (Schneider 2012: 73).<sup>21</sup>

In jeder Abschiebungsandrohung wird der Staat bezeichnet, in den wenn nötig abgeschoben werden soll, und die betroffene Person wird darauf hingewiesen, dass sie auch in einen anderen Staat abgeschoben werden kann, in den sie einreisen darf oder der zu ihrer Übernahme verpflichtet ist (§ 59 Abs. 2 AufenthG). Die betroffene Person wird aufgefordert, die Bundesrepublik Deutschland innerhalb der jeweiligen Ausreisefrist zu verlassen. Die Rückkehrentscheidung enthält jedoch nicht die Information, dass zur Erfüllung der Ausreisepflicht der Schengenraum oder die EU verlassen werden muss, wie es die Empfehlung der EU-Kommission vorsieht (vgl. Flüchtlingsrat Thüringen e.V. 2016: 2).

### 3.2.3 Gültigkeitsdauer von Rückkehrentscheidungen

Gesetzlich ist keine Dauer für die Gültigkeit von Rückkehrentscheidungen festgelegt. Die Androhung der Abschiebung erfolgt unabhängig davon, ob die Abschiebung später tatsächlich durchgeführt werden kann oder ob z. B. eine Duldung erteilt wird (§ 59 Abs. 3 Satz 1 AufenthG). Eine Abschiebungsandrohung wird gegenstandslos, wenn die betroffene Person in einen Nicht-EU bzw. Nicht-Schengenstaat einreist (Marx 2017: 799), wenn sie nach der Abschiebungsandrohung einen Asylantrag stellt und ihr Aufenthalt aufgrund dessen gestattet wird (§ 55 AsylG) oder wenn nach einem Asylfolgeantrag ein weiteres Asylverfahren durchgeführt wird (vgl. § 71 Abs. 5 Satz 1 AsylG). Im Falle der Aufhebung

der Ausreisepflicht, etwa durch ein Gericht, verliert die Rückkehrentscheidung ebenfalls ihre Gültigkeit. Daneben gibt es in bestimmten Fällen die Möglichkeit, auch als ausreisepflichtige Person einen Aufenthaltstitel zu erhalten, womit die Rückkehrentscheidung ebenfalls gegenstandslos wird (vgl. Kap. 3.2.6).

### 3.2.4 Berücksichtigung von Abschiebungshindernissen bei der Rückkehrentscheidung

#### Prüfung vor Erlass der Abschiebungsandrohung

Grundsätzlich darf die Abschiebungsandrohung nur erlassen werden, wenn die Abschiebung selbst auch zulässig ist (Marx 2017: 799). Eine Abschiebung muss ausgesetzt werden, wenn sie aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen unmöglich ist (§ 60a Abs. 2 Satz 1 AufenthG). Die Prüfung von Abschiebungshindernissen findet sowohl durch das BAMF als auch durch die Ausländerbehörde statt. Dabei prüft das BAMF, ob sich Abschiebungsverbote aus der Situation im jeweiligen Zielstaat ergeben (Schneider 2012: 33; § 24 Abs. 2 AsylG). Hierzu gehört auch die Prüfung, ob eine Abschiebung in diesen Staat eine Verletzung des Refoulement-Verbotes der Genfer Flüchtlingskonvention (§ 60 Abs. 1 Satz 1 AufenthG) oder der Rechte aus der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) wäre (§ 60 Abs. 5 AufenthG). Die Ausländerbehörden prüfen Abschiebungshindernisse, die die praktische Durchführbarkeit der Abschiebung betreffen (EMN/BAMF 2016b: 15). Dies kann z. B. die Reiseunfähigkeit wegen Erkrankung sein. Liegt kein solches Hindernis vor, kann die Abschiebung vollzogen werden. Bei ausreisepflichtigen Personen, die kein Asylverfahren durchlaufen haben, ist das BAMF im Rahmen des Abschiebungsprozesses von den zuständigen Behörden verpflichtend mit einzubeziehen, wenn es um die Frage geht, ob etwaige zielstaatsbezogene Abschiebungsverbote nach § 60 Abs. 5 oder 7 AufenthG in dem Staat vorliegen, in den die betroffene Person abgeschoben werden soll (§ 72 Abs. 2 AufenthG). Liegen solche Abschiebungsverbote vor, erteilt die Ausländerbehörde eine Duldung oder eine Aufenthaltserlaubnis (§ 60 Abs. 5 oder 7 AufenthG, § 25 Abs. 5 AufenthG; Grote 2014: 27). Suchen irregulär aufhältige Personen um Asyl nach, sind sie an die zuständige bzw. nächstgelegene Aufnahmeeinrichtung weiterzuleiten (§ 19 Abs. 1 AsylG); in diesem Fall prüft wiederum das BAMF den Asylantrag und ggf. Abschiebungsverbote.

#### Prüfung nach Erlass der Abschiebungsandrohung

Ergibt sich eine Änderung der Umstände nach Wirksamwerden der Abschiebungsandrohung, so kann dies von der Ausländerbehörde berücksichtigt werden (§ 59.0.4 AVwV AufenthG). Wenn die Frist zur Einlegung von Rechtsmitteln abgelaufen ist oder ein eingereichtes Rechtsmittel erfolglos war, ist die Abschiebungsandrohung unanfechtbar geworden. Die Ausländerbehörde muss dann vor der Abschiebung

<sup>21</sup> Vor Umsetzung der Richtlinie war dies eine Soll-Vorschrift, d. h. in der Regel wurde auch schon vorher eine schriftliche Abschiebungsandrohung erlassen.



nur noch solche Umstände berücksichtigen, die nach dem Eintritt der Unanfechtbarkeit eingetreten sind. Bringt die betroffene Person gegenüber der Behörde Umstände an, die einer Abschiebung entgegenstehen könnten und vor der Unanfechtbarkeit eingetreten sind, so kann die Ausländerbehörde diese unberücksichtigt lassen (§ 59 Abs. 4 Satz 1 AufenthG). Eine Berücksichtigung kann dann höchstens im Wege der Klage erfolgen (vgl. Kap. 7, § 59 Abs. 4 Satz 2 AufenthG).

Bei Geduldeten erfolgt die regelmäßige Überprüfung, ob Abschiebungshindernisse weiterhin vorliegen, dadurch, dass Duldungen immer zeitlich befristet erteilt werden: Spätestens zum Ablauf der Duldung muss über deren Verlängerung entschieden und dabei geprüft werden, ob das Abschiebungshindernis, wegen dem die Duldung erteilt wurde, noch vorliegt (EMN/BAMF 2016b: 25).

### 3.2.5 Verzicht auf das Ausstellen von Rückkehrentscheidungen

Im Falle einer Zurückweisung oder Zurückschiebung wird keine Rückkehrentscheidung ausgestellt. Zurückschiebung und Zurückweisung erfolgen ohne vorherige Androhung und Fristsetzung und fallen nicht unter die Vorgaben der Rückführungsrichtlinie (Hailbronner 2017: 359). In allen anderen Fällen ist der Verzicht auf die Abschiebungsandrohung nur in atypischen Fällen je nach Lage des Einzelfalls möglich (59.1.2.1 AVwV AufenthG). Auf die Androhung kann verzichtet werden, wenn der Aufenthaltstitel zurückgenommen oder widerrufen wurde (§ 59 Abs. 3 Nr. 1 i. V. m. § 51 Abs. 1 Nr. 3-5 AufenthG). Ebenfalls kann von der Androhung abgesehen werden, wenn die betroffene Person bereits schriftlich auf ihre Ausreisepflicht sowie deren Begründung und die zur Verfügung stehenden Rechtsbehelfe hingewiesen wurde (§ 59 Abs. 3 Nr. 2 i. V. m. § 77 AufenthG). Zusätzlich muss in diesen Fällen entweder der begründete Verdacht bestehen, dass die Person sich einer Abschiebung entziehen will, oder von der Person muss eine erhebliche Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung ausgehen (§ 59 Abs. 1 Satz 3 AufenthG).<sup>22</sup> Das Fehlen von Ausweis- oder Reisedokumenten ist kein Grund für den Verzicht, da die Androhung der Abschiebung unabhängig davon geschieht, ob die Abschiebung tatsächlich durchgeführt werden kann (§ 59 Abs. 3 Satz 1 AufenthG).

Wird eine Abschiebungsandrohung nach erfolglosem Asylverfahren an die dem BAMF bekannte Adresse geschickt, kann aber nicht zugestellt werden, so gilt der Bescheid mit der Aufgabe zur Post als zugestellt, selbst wenn die Sendung als unzustellbar zurückkommt (§ 10 Abs. 2 Satz 4 AsylG). Der Bescheid wird nur dann erneut zugestellt, wenn die

betreffende Person einen Adresswechsel mitgeteilt hat (§ 10 Abs. 1 AsylG) und der Bescheid dennoch an eine alte Adresse versendet wurde. Wenn nicht bekannt ist, wo sich eine Person aufhält, wird die Abschiebungsandrohung dennoch erlassen. In solchen Fällen muss die zuständige Behörde zunächst versuchen, den Aufenthaltsort zu ermitteln. Wenn der Aufenthaltsort nicht ermittelt werden kann, kann die Abschiebungsandrohung öffentlich zugestellt werden. Sie wird dann in der Regel an einer von der Behörde bestimmten Stelle öffentlich ausgehängt. Untergetauchte Asylantragstellende und unerlaubt Eingereiste, die auf die Bundesländer verteilt wurden, können im Ausländerzentralregister zur Aufenthaltsermittlung ausgeschrieben werden (§ 66 Abs. 1 AsylG i. V. m. §§ 15a, 50 Abs. 6 Satz 3 AufenthG).

Wird der irreguläre Aufenthalt einer Person erst bei deren Ausreise aus dem Bundesgebiet festgestellt, so leitet die Bundespolizei keine aufenthaltsbeendenden Maßnahmen ein, da die betroffene Person ihre Ausreisepflicht bereits erfüllt. In diesem Fall ergeht auch keine gesonderte Rückkehrentscheidung. Reist eine Asylantragstellende bzw. ein Asylantragstellender während des laufenden Verfahrens in den Herkunftsstaat, so gilt der Asylantrag als zurückgenommen und das Verfahren wird eingestellt (§ 33 Abs. 3 AsylG); eine Abschiebungsandrohung ergeht jedoch nicht.

### 3.2.6 Aufenthaltstitel aus humanitären Gründen

Gemäß Art. 6 Abs. 4 RFRL können die Mitgliedstaaten jederzeit beschließen, irregulär Aufhältigen in Härtefällen oder aus humanitären oder sonstigen Gründen einen eigenen Aufenthaltstitel oder eine sonstige Aufenthaltsberechtigung zu erteilen. In diesem Fall wird keine Rückkehrentscheidung erlassen. Das deutsche Aufenthaltsrecht sieht eine Reihe von Möglichkeiten zur Gewährung von humanitären Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige vor, denen ansonsten kein Aufenthaltsrecht zusteht (§§ 23-25 AufenthG):

#### Aufenthaltsgewährung durch die obersten Landesbehörden

Die obersten Landesbehörden können aus völkerrechtlichen oder humanitären Gründen oder zur Wahrung politischer Interessen der Bundesrepublik Deutschland die Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen für Personen aus bestimmten Staaten oder für bestimmte Gruppen von Drittstaatsangehörigen anordnen (§ 23 Abs. 1 AufenthG). Die Anordnung bedarf des Einvernehmens des BMI (§ 23 Abs. 1 Satz 3 AufenthG). Gemäß § 23 Abs. 2 AufenthG kann auch das BMI die Aufnahme bestimmter Personengruppen anordnen. Diese Möglichkeit besteht sowohl für die Aufnahme aus dem Ausland wie auch für die Gewährung einer Aufenthaltserlaubnis für Personen, die sich bereits in Deutschland befinden, wobei sich § 23 Abs. 2 AufenthG in erster Linie auf die Aufnahme aus dem Ausland bezieht (Hecker 2017: § 23 RN 7). In der Vergangenheit wurden über § 23 Abs. 1 AufenthG

<sup>22</sup> Siehe zur Vereinbarkeit mit der Rückführungsrichtlinie (Hailbronner 2017: 373).

immer wieder Bleiberechtsregelungen z. B. für langjährige Geduldete getroffen (Bergmann/Dienelt 2016: § 23 RN 13).

#### Aufenthaltsgewährung in Härtefällen

In allen Bundesländern existiert eine Härtefallkommission, die in besonders gelagerten Fällen bei der obersten Landesbehörde um Erteilung eines Aufenthaltstitels ersuchen kann (§ 23a Abs. Satz 1 AufenthG; Bergmann/Dienelt 2016: § 23 RN 4). Für ein solches Ersuchen müssen nach Feststellung der Härtefallkommission dringende humanitäre oder persönliche Gründe vorliegen, die die weitere Anwesenheit der Person im Bundesgebiet rechtfertigen (§ 23 Abs. 2 Satz 4 AufenthG). Es handelt sich hierbei um eine politisch-humanitäre Ermessensentscheidung; die Landesbehörde ist an die Empfehlung der Härtefallkommission nicht gebunden. Ein Härtefallverfahren stellt auch kein Abschiebungshindernis dar, da die Vollziehbarkeit der Ausreisepflicht während des Verfahrens bestehen bleibt (Hailbronner 2017: 199).

#### Aufenthaltserlaubnis für Opfer von Menschenhandel oder illegaler Beschäftigung

Auf Grundlage europäischer Richtlinien zur Bekämpfung des Menschenhandels<sup>23</sup> und der illegalen Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen<sup>24</sup> soll bzw. kann auch vollziehbar ausreisepflichtigen Personen eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, wenn sie Opfer dieser Straftaten sind, ihre Anwesenheit für die Durchführung eines Strafverfahrens als sachgerecht erachtet wird und sie ihre Bereitschaft erklärt haben, als Zeugin bzw. Zeuge im Strafverfahren auszusagen (§ 25 Abs. 4a und 4b AufenthG).<sup>25</sup>

#### Vorübergehende Aufenthaltsgewährung

Die Ausländerbehörden können eine vorübergehende Aufenthaltserlaubnis aus dringenden humanitären oder persönlichen Gründen oder erheblichen öffentlichen Interessen erteilen (§ 25 Abs. 4 Satz 1 AufenthG). Voraussetzung hierfür ist, dass die betroffene Person nicht vollziehbar ausreisepflichtig ist, dass also im Zeitpunkt der Erteilung noch ein Aufenthaltsrecht besteht oder gegen die erteilte Rückkehrentscheidung noch Rechtsmittel eingelegt werden können. Gründe für die Erteilung können z. B. die Durchführung einer medizinischen Operation oder ärztlichen Behandlung

oder auch der Abschluss einer Schulausbildung oder eine Eheschließung sein (Bergmann und Dienelt 2016: § 25 RN 64). Bei vollziehbar Ausreisepflichtigen kommt in solchen Fällen eine Duldung in Betracht (§ 60a Abs. 2 Satz 3 AufenthG).

#### Duldung oder Aufenthaltserlaubnis wegen Unmöglichkeit der Ausreise

Wenn die Abschiebung einer Person aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen unmöglich ist, wird sie ausgesetzt und eine Duldung erteilt (§ 60a Abs. 2 Satz 1 AufenthG). Die Duldung ist kein Aufenthaltstitel, sondern die Bescheinigung über die vorübergehende Aussetzung der Abschiebung (§ 60a AufenthG). Geduldete bleiben deshalb vollziehbar ausreisepflichtig und die Rückkehrentscheidung behält ihre Gültigkeit. Wenn mit dem Wegfall des Abschiebehindernisses, das der Duldung zugrunde liegt, in absehbarer Zeit nicht zu rechnen ist, kann die Ausländerbehörde einer vollziehbar ausreisepflichtigen Person jedoch eine Aufenthaltserlaubnis erteilen (§ 25 Abs. 5 AufenthG). Nach 18 Monaten soll die Aufenthaltserlaubnis erteilt werden (§ 25 Abs. 5 Satz 2 AufenthG). Die Aufenthaltserlaubnis darf jedoch nur erteilt werden, wenn die betroffene Person unverschuldet an ihrer Ausreise gehindert ist, wobei unter dem eigenen Verschulden insbesondere falsche Angaben oder die Täuschung über Identität und Staatsangehörigkeit sowie die Nichterfüllung von Anforderungen zur Beseitigung der Ausreisehindernisse zu verstehen sind (§ 25 Abs. 5 Satz 3 und 4 AufenthG).

Neben dieser Vorschrift gibt es eine Reihe weiterer Möglichkeiten für Geduldete, ihren Aufenthalt zu legalisieren (für eine Übersicht siehe Grote/Vollmer 2016: 33).

23 Richtlinie 2004/81/EG des Rates vom 29.4.2004 über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind oder denen Beihilfe zur illegalen Einwanderung geleistet wurde u. die mit den zuständigen Behörden kooperieren.

24 Richtlinie 2009/52/EG des EU Parlaments und des Rates vom 18.6.2009 über Mindeststandards für Sanktionen und Maßnahmen gegen Arbeitgeber, die Drittstaatsangehörige ohne rechtmäßigen Aufenthalt beschäftigen.

25 Näheres hierzu siehe Tangermann/Grote 2017: 59f. und EMN/BAMF 2017: 68.

# 4 Frist zur freiwilligen Ausreise

## 4.1 Vorgaben der Rückführungsrichtlinie und Empfehlung der EU-Kommission

Die Rückkehrentscheidung muss in der Regel eine Frist zwischen sieben und 30 Tagen zur selbstständigen Ausreise vorsehen (Art. 7 Abs. 1 RFRL). Die Richtlinie gibt den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, die Frist nur auf Antrag zu gewähren. In Ausnahmefällen kann eine kürzere Frist gesetzt oder von der Fristsetzung ganz abgesehen werden. Dies ist möglich, wenn Fluchtgefahr besteht, wenn der Antrag auf einen Aufenthaltstitel bzw. auf Asyl als offensichtlich unbegründet oder missbräuchlich abgelehnt wurde oder wenn die rückkehrpflichtige Person eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung darstellt (Art. 7 Abs. 4 RFRL). Die Frist kann in Einzelfällen aber auch verlängert werden, z. B. wenn ausreisepflichtige Kinder schulpflichtig sind, bei einer langen Aufenthaltsdauer oder wenn familiäre und soziale Bindungen bestehen (Art. 7 Abs. 2 RFRL). Während der Frist können die Mitgliedstaaten den betroffenen Personen Verpflichtungen zur Vermeidung einer Fluchtgefahr auferlegen (vgl. Kap. 5.2.2).

Nach der Empfehlung der EU-Kommission sollten die Mitgliedstaaten bei der Gewährung der Ausreisefrist nur die Minimalstandards der Rückführungsrichtlinie anwenden: Die Frist soll nur auf Antrag gewährt werden und so kurz wie möglich sein, wobei jedoch die Umstände des Einzelfalles und die Wahrscheinlichkeit einer tatsächlichen Rückkehr berücksichtigt werden sollen (KOM 2017b: Empf. 17-19). Eine längere Frist als sieben Tage soll nur gewährt werden, wenn die betreffende Person bei der Rückkehrvorbereitung aktiv mitwirkt (KOM 2017b: Empf. 20). Die Mitgliedstaaten sollen von der Möglichkeit, in bestimmten Fällen keine Frist zu gewähren, insbesondere Gebrauch machen, wenn die Gefahr des Untertauchens besteht (KOM 2017b: Empf. 21). Gleichzeitig sollen die Mitgliedstaaten ausreisepflichtige Personen besser über Möglichkeiten einer geförderten Rückkehr informieren und entsprechende Förderung anbieten (KOM 2017b: Empf. 22 und 23). Schließlich empfiehlt die EU-Kommission den Mitgliedstaaten, Möglichkeiten einzuführen, um die fristgerechte selbstständige Ausreise zu überprüfen und festzustellen (KOM 2017b: Empf. 24b).

## 4.2 Umsetzung in Deutschland

### 4.2.1 Länge der Ausreisefrist

In der Abschiebungsandrohung wird gleichzeitig in der Regel eine Frist zwischen sieben und 30 Tagen zur Ausreise gesetzt, ohne dass die betreffende Person dies beantragen muss (§ 59 Abs. 1 Satz 1 AufenthG). Dies wurde mit Umsetzung der Rückführungsrichtlinie verpflichtend. Zuvor handelte es sich hierbei um eine Soll-Vorschrift, die Frist sollte also in der Regel gewährt werden, die Behörden waren dazu jedoch nicht verpflichtet. Auch die Fristlänge ist erst seit der Richtlinienumsetzung festgeschrieben.

Bei Ablehnung eines Asylantrags wird die Fristlänge durch den Bescheid des BAMF festgesetzt: Wird ein Asylantrag als offensichtlich unbegründet oder unzulässig abgelehnt, so beträgt die Ausreisefrist sieben Tage (§ 36 Abs. 1 AsylG), ansonsten 30 Tage (§ 38 Abs. 1 AsylG). Wird die Abschiebungsandrohung von der Ausländerbehörde erlassen, so kann diese über die genaue Fristlänge nach Ermessen entscheiden, wobei eine Frist von 30 Tagen der Regelfall ist (Grote 2015: 58; Bauer 2016: § 59 RN 21f.). Dabei hat sie „zwischen dem öffentlichen Interesse an der baldigen Ausreise“ der betroffenen Person und deren „privaten Belangen“ abzuwägen (Bauer 2016: § 59 RN 21f.). Die Frist soll lang genug sein, um den betroffenen Personen zu ermöglichen, der „Abschiebung durch eine freiwillige Ausreise zuvorzukommen“ und ihre „beruflichen und persönlichen Lebensverhältnisse im Bundesgebiet abzuwickeln“, wobei die Länge des Aufenthalts zu berücksichtigen ist (Bauer 2016: § 59 RN 21). Daneben soll die Frist auch das Einlegen von Rechtsbehelfen gegen die Rückkehrentscheidung ermöglichen (Marx 2017: 177).

Wenn dies im Einzelfall zur Wahrung überwiegender öffentlicher Belange zwingend erforderlich ist, kann auch eine kürzere Frist oder keine Frist gesetzt werden (§ 59 Abs. 1 Satz 2 AufenthG). Das Aufenthaltsgesetz sieht dies insbesondere vor, wenn der begründete Verdacht besteht, dass die ausreisepflichtige Person sich der Abschiebung entziehen will (vgl. Kap. 5.2.1) oder wenn von ihr eine erhebliche Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung ausgeht (§ 59 Abs. 1 Satz 2 AufenthG; vgl. Hailbronner 2017: 372). Befindet sich eine ausreisepflichtige Person in Haft oder in öffentlichem Gewahrsam, so bedarf es keiner Frist; in diesen Fällen wird direkt aus der Haft oder aus dem öffentlichen Gewahrsam abgeschoben (§ 59 Abs. 5 Satz 1 AufenthG). Auch bei einer Abschiebungsanordnung im Rahmen des Dublin-Verfahrens wird keine Frist gesetzt (§ 34a AsylG).

Unter bestimmten Bedingungen kann die Ausreisefrist auch verlängert werden (§ 59 Abs. 1 Satz 4 AufenthG). Da die genaue Fristlänge hier im Ermessen der zuständigen Behörde liegt, müssen dabei alle Umstände des Einzelfalls berücksichtigt und die maßgeblichen Gründe für die Fristlänge in der Begründung dargelegt werden (Kluth 2017: § 59 RN 19). Eine lange Aufenthaltsdauer, das Vorhandensein schulpflichtiger Kinder und das Bestehen anderer familiärer und sozialer Bindungen sprechen in der Regel für eine Verlängerung (Marx 2017: 177; Bauer 2016: § 59 RN 21). Insbesondere zur Planung einer freiwilligen Ausreise, z. B. mit einem Förderprogramm, ist häufig eine längere Vorbereitung als die üblichen 30 Tage notwendig; hier kommt es häufig auf die Informiertheit und das Verständnis der Ausländerbehörden für diese Umstände an, ob eine längere Frist gewährt wird (Grote 2015: 58). Explizit vorgesehen ist eine längere Frist:

- bei der Rücknahme des Asylantrags durch die antragstellende Person,
- bei der Rücknahme einer Klage, die gegen eine Entscheidung des BAMF erhoben wurde, und
- beim erklärten Verzicht auf die Durchführung des Asylverfahrens für ein minderjähriges Kind durch seine Stellvertreterin bzw. seinen Stellvertreter.

Erklärt sich die betreffende Person in diesen Fällen zur freiwilligen Ausreise bereit, kann eine Frist bis zu drei Monaten eingeräumt werden (§ 38 Abs. 3 AsylG). Wenn Anhaltspunkte dafür bestehen, dass die betroffene Person Opfer von Menschenhandel oder illegaler Beschäftigung ist, beträgt die Frist in der Regel mindestens drei Monate (§ 59 Abs. 7 AufenthG).

## 4.2.2 Feststellung der Ausreise innerhalb der Frist

Die erfolgte Ausreise wird durch die Grenzübertrittsbescheinigung (GÜB) nachgewiesen. Die GÜB wird in der Regel zusammen mit der Abschiebungsandrohung ausgestellt (50.4.1.1 AVwV AufenthG). Die ausreisepflichtige Person muss sie entweder bei der Grenzkontrolle bei Verlassen des Bundesgebietes oder im Zielstaat bei der deutschen Auslandsvertretung abgeben (Marx 2017: 796).

Wenn die freiwillige Ausreise nicht durch die abgegebene GÜB oder z. B. einen Beförderungsnachweis nachgewiesen werden kann und der Aufenthaltsort einer ausreisepflichtigen Person unbekannt ist, kann sie in den Fahndungsmitteln der Polizei zur Aufenthaltsermittlung und Festnahme (§ 50 Abs. 6 Satz 1 AufenthG) und im Schengener Informationssystem ausgeschrieben werden (Kohls 2014: 14).

## 4.2.3 Herausforderungen und Maßnahmen in Bezug auf die Ausreisefrist

Mit Blick auf die Frist zur freiwilligen Ausreise ergeben sich Herausforderungen sowohl für die Behörden als auch für die Betroffenen (siehe auch Tabelle 4). Auf Behördenseite bestehen die größten Herausforderungen darin, dass eine Ausreise innerhalb der Frist oft nicht nachweisbar ist und dass ausreisepflichtige Personen teilweise untertauchen, um einer Abschiebung zu entgehen.

**Tabelle 4: Herausforderungen und Maßnahmen hinsichtlich der Frist zur freiwilligen Rückkehr**

Herausforderungen	Ja/Nein/In manchen Fällen	Maßnahmen
<b>Zu kurze Frist</b>	In manchen Fällen	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Fristverlängerung im Einzelfall und nach Ermessen, z. B. wenn glaubhaft gemacht werden kann, dass eine durch REAG/GARP geförderte Ausreise beantragt wurde.</li> <li>■ Sensibilisierung und Information der beteiligten Akteure (z. B. Ausländerbehörden und Wohlfahrtsverbände), um den gesetzlichen Rahmen zum Vorrang der freiwilligen Rückkehr auszuschöpfen (Grote 2015: 58).</li> </ul>
<b>Untertauchen während der Frist</b>	In manchen Fällen	<p>Frühestmögliche Information über die Rechtsfolgen einer Abschiebung (längere Wiedereinreisesperre, Pflicht zur Kostenübernahme) und des Untertauchens mit dem Ziel, die betroffene Person von einer freiwilligen Ausreise zu überzeugen (vgl. Grote 2014: 39). Dies geschieht auf Bundesebene:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ durch Informationsangebote wie die Rückkehrhotline und das Online-Rückkehrportal (vgl. Kap. 2.2.2),</li> <li>■ durch ein Rückkehrinformationsgespräch und die Aushändigung eines Rückkehrinformationspakets bei der Asylantragstellung*,</li> <li>■ durch ein Merkblatt mit Informationen über die freiwillige Rückkehr, das mit dem ablehnenden Bescheid des BAMF versandt wird.</li> </ul>
<b>Verifizierung der Abreise während der Frist</b>	Ja (GÜB wird teilweise nicht abgegeben)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Festlegung von Kriterien, wann eine freiwillige Ausreise ohne Rücklauf der GÜB als gesichert gilt (siehe oben).</li> </ul>

\* Im Gespräch wird auf die Möglichkeit der freiwilligen Rückkehr hingewiesen und deutlich gemacht, dass ein Untertauchen und ein Leben in der Illegalität viele Nachteile haben. Das Informationspaket ist herkunftslandspezifisch gestaltet und enthält auch die Adresse der nächstliegenden Rückkehrberatungsstelle des Bundeslandes. Dieses Rückkehrinformationsgespräch findet seit Ende Juni 2017 in allen Ankunftscentren und Außenstellen des BAMF statt. Die Initiative baut auf einem Pilotprojekt zum integrierten Rückkehrmanagement auf (vgl. EMN/BAMF 2017: 62).

Gerade bei der Ausreise über Landgrenzen, an denen grundsätzlich keine Grenzkontrollen stattfinden, wird die GÜB häufig nicht abgegeben und dadurch der Nachweis der Ausreise erschwert (vgl. 50.4.1.1.1 AVwV AufenthG). Dies führt dazu, dass die Zahl der nichtgeförderten freiwilligen Ausreisen statistisch und melderechtlich im Ausländerzentralregister (AZR) nicht umfassend erfasst werden kann und nur diejenigen Ausreisen enthält, bei denen sich die ausgereisten Personen tatsächlich nach Ausreise bei den entsprechenden Behörden gemeldet haben (Deutscher Bundestag 2017c: 55). Im Rahmen des ZUR (vgl. Kap. 2.2.2) soll in einer ‚Arbeitsgruppe Statistik‘ daher festgelegt werden, wann eine freiwillige Ausreise ohne Rücklauf der GÜB als gesichert gilt. Zu diesem Zweck sollen Kriterien erarbeitet werden, die festlegen, welche Sachverhalte fortan als verifizierte Ausreise im AZR gespeichert werden sollen (beispielsweise Anhaltspunkte, die nach einem noch zu definierenden Zeitraum nahe legen, dass die Person mutmaßlich ins Herkunftsland zurückgekehrt ist bzw. die EU verlassen hat).

In Bezug auf die Problematik des Untertauchens wurden durch die Gesetzesänderungen der letzten Jahre und insbesondere durch das ‚Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht‘ die Möglichkeiten zur Überwachung und Wohnsitzbeschränkung von ausreisepflichtigen Personen erweitert. Da das Gesetz erst zum 29. Juli 2017 in Kraft trat, lässt sich noch nicht absehen, inwiefern die zusätzlichen Beschränkungen einem Untertauchen während der Ausreisefrist entgegenwirken oder die Ausreisebereitschaft erhöhen.

Aus Sicht der betroffenen Personen und in Bezug auf die Förderung der selbstständigen oder geförderten Ausreise hat sich in anderen Studien herausgestellt, dass das Verhängen einer zu kurzen Ausreisefrist der Erfüllung der Ausreisepflicht entgegenwirken kann, weil die Frist dann zu kurz ist, um die selbstständige Ausreise vorbereiten und realisieren zu können, selbst wenn die betroffenen Personen ausreisen möchten (Grote 2015: 58; SVR 2017: 31). In einigen Fällen wird von den Behörden bereits die Abschiebung vorbereitet, ohne dass klar ist, ob die betroffene Person selbstständig ausreisen möchte (SVR 2017: 31). Die Empfehlung der EU-Kommission, die Frist nur auf Antrag und so kurz wie möglich zu gewähren, könnte dabei im Widerspruch zu dem Ziel stehen, ausreisepflichtige Personen besser über Möglichkeiten der geförderten Ausreise zu informieren und der freiwilligen Ausreise Vorrang gegenüber einer Abschiebung einzuräumen.

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Herausforderungen, die sich im Zusammenhang mit der Frist zur freiwilligen Ausreise ergeben, und benennt Maßnahmen, die insbesondere durch das BAMF sowie das ZUR getroffen wurden und geplant sind, um diesen Herausforderungen zu begegnen.



# 5 Untertauchen von Ausreisepflichtigen

## 5.1 Vorgaben der Rückführungsrichtlinie und Empfehlung der EU-Kommission

Die Rückführungsrichtlinie und die Empfehlung der EU-Kommission sehen das Untertauchen von ausreisepflichtigen Personen als einen zentralen Grund an, warum Abschiebungen häufig trotz Ausreisepflicht nicht stattfinden (KOM 2017b). Die Gefahr eines Untertauchens („risk of absconding“) wird in der deutschen Fassung der Rückführungsrichtlinie als „Fluchtgefahr“ bezeichnet. „Fluchtgefahr“ wird definiert als „das Vorliegen von Gründen im Einzelfall, die auf objektiven, gesetzlich festgelegten Kriterien beruhen und zu der Annahme Anlass geben, dass sich Drittstaatsangehörige einem Rückkehrverfahren durch Flucht entziehen könnten“ (Art. 3 Nr. 7 RFRL).

Zur Vermeidung einer Fluchtgefahr können die Mitgliedstaaten ausreisepflichtigen Personen während der Ausreisefrist bestimmte Verpflichtungen auferlegen. Die Richtlinie nennt hierfür beispielhaft eine regelmäßige Meldepflicht bei Behörden, die Hinterlegung einer finanziellen Sicherheit, das Einreichen von Papieren oder die Verpflichtung, an einem bestimmten Ort zu wohnen (Art. 7 Abs. 3 RFRL). Wenn eine Fluchtgefahr vorliegt, können die Mitgliedstaaten auch ganz von der Gewährung einer Ausreisefrist absehen (Art. 7 Abs. 4 RFRL, vgl. Kap. 4). Fluchtgefahr ist auch einer der beiden Gründe für die Anordnung von Abschiebungshaft nach der Richtlinie (Art. 15 Abs. 1 Buchstabe a RFRL).

Die Empfehlung der EU-Kommission enthält Kriterien für die (widerlegbare) Vermutung des Vorliegens einer Fluchtgefahr. Diese sind:

- die Weigerung von ausreisepflichtigen Personen, bei der Identitätsfeststellung zu kooperieren, indem sie falsche oder gefälschte Dokumente nutzen, Identitätspapiere vernichten oder verschwinden lassen oder sich weigern, Fingerabdrücke abzugeben,
- die Widersetzung gegen die Rückführung durch Gewalt oder Täuschung,
- die Nichtbeachtung einer Verpflichtung, die zur Vermeidung von Fluchtgefahr auferlegt wurde,
- das Zuwiderhandeln gegen ein Einreiseverbot,
- die unerlaubte Weiterreise in einen anderen EU-Mitgliedstaat (KOM 2017b: Empf. 15).

Daneben enthält die Empfehlung weitere Kriterien, die die Mitgliedstaaten bei der Feststellung, ob eine Fluchtgefahr besteht, beachten sollen. Diese sind:

- die ausdrückliche Erklärung der ausreisepflichtigen Person, ihrer Rückkehrverpflichtung nicht nachkommen zu wollen,
- die nicht erfolgte Ausreise während der Frist zur freiwilligen Ausreise,
- die Verurteilung wegen einer schweren Straftat (KOM 2017b: Empf. 16).

## 5.2 Umsetzung in Deutschland

### 5.2.1 Definition von Fluchtgefahr

Fluchtgefahr besteht, wenn im Einzelfall auf bestimmten Anhaltspunkten beruhende Gründe vorliegen, die den Verdacht rechtfertigen, dass eine ausreisepflichtige Person sich der Abschiebung durch Flucht entziehen will (§ 62 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 AufenthG). Die Kriterien zur Annahme von Fluchtgefahr wurden 2015 durch das ‚Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung‘ gesetzlich festgeschrieben. Damit wurde ein Urteil des BGH vom 26. November 2014 umgesetzt. Dieser hatte in einem Verfahren zu Haft im Rahmen der Dublin-Verordnung entschieden, dass die Anordnung von Haft wegen Fluchtgefahr (§ 62 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 AufenthG) den Anforderungen der Dublin-Verordnung nicht gerecht wurde.<sup>26</sup> Die Annahme einer Fluchtgefahr muss sowohl nach der Dublin-Verordnung als auch nach der Rückführungsrichtlinie auf objektiven gesetzlich festgelegten Kriterien beruhen (Art. 2 Buchstabe n VO (EU) 604/2013; Art. 3 Abs. 7 RFRL); im deutschen Recht war dies nach Ansicht des BGH nicht der Fall, stattdessen wurde für die Annahme von Fluchtgefahr auf Kriterien zurückgegriffen, die sich in der Rechtsprechung entwickelt hatten. Diese sind Grundlage des nunmehr in § 2 Abs. 14 AufenthG gesetzlich festgeschriebenen Kriterienkataloges (Winkelmann 2016: § 62 RN 75-96).

<sup>26</sup> BGH, Beschluss vom 26. Juni 2014 – V ZB 31/14.

Nach § 2 Abs. 14 AufenthG sprechen die folgenden Kriterien – teils mit weiteren Voraussetzungen – für das Vorliegen einer Fluchtgefahr:

- Untertauchen bereits in der Vergangenheit durch Aufenthaltswechsel ohne Meldung an die zuständige Behörde,
- Täuschung über die Identität, insbesondere durch die Unterdrückung oder Vernichtung von Identitäts- oder Reisedokumenten oder das Vorgeben einer falschen Identität,
- Verweigerung der Mitwirkung an der Identitätsfeststellung
- Aufwendung hoher Geldsummen für die unerlaubte Reise (z. B. an einen Schleuser),
- ausdrückliche Erklärung, sich der Abschiebung entziehen zu wollen,
- Treffen konkreter Vorbereitungsmaßnahmen, um sich der Abschiebung zu entziehen.

Liegt eines der Kriterien vor, ist dies jedoch lediglich ein Indiz, dass im konkreten Fall eine Fluchtgefahr vorliegen könnte. Die Feststellung bedarf immer der Prüfung im Einzelfall (Marx 2017: 841).

Tabelle 5 gibt einen Überblick über die Kriterien zur Feststellung einer Fluchtgefahr nach der Empfehlung der EU-Kommission sowie nach dem Aufenthaltsgesetz. Einige Kriterien gelten dabei im deutschen Recht nicht als Begründung einer Fluchtgefahr, aber als eigenständiger Grund für die Abschiebungshaft (vgl. Kap. 6.3.2)<sup>27</sup>

## 5.2.2 Maßnahmen um ein Untertauchen zu verhindern

Sobald eine Person vollziehbar ausreisepflichtig wird, stehen den zuständigen Behörden verschiedene Möglichkeiten zur Verfügung, einem Untertauchen entgegenzuwirken. Die hier beschriebenen Maßnahmen gelten grundsätzlich unabhängig davon, ob die Frist zur freiwilligen Ausreise noch läuft oder bereits abgelaufen ist.<sup>28</sup> Die nachfolgend beschriebenen Maßnahmen stellen gleichzeitig Alternativen zur Anordnung von Abschiebungshaft wegen Fluchtgefahr dar und müssen vor der Haftanordnung geprüft werden. Aus Sicht der Bundesregierung sind sie jedoch nicht immer geeignet, eine Abschiebung ausreichend sicherzustellen, wenn

eine Fluchtgefahr tatsächlich besteht (Deutscher Bundestag 2016b: 119). Wenn dies der Fall ist, ist die Anordnung von Abschiebungshaft als letztes Mittel möglich (vgl. Kap. 6.3).

### Abnahme von Pass oder Passersatz

Der Pass oder Passersatz von ausreisepflichtigen Personen soll in Verwahrung genommen werden (§ 50 Abs. 5 AufenthG). Dies soll unabhängig davon geschehen, ob es Anhaltspunkte gibt, dass die ausreisepflichtige Person den Pass vernichten, unbrauchbar machen oder den Behörden vor-enthalten will (50.6.1 AVwV AufenthG). Nur in Ausnahmefällen soll der Pass behalten werden können, z. B. wenn ein überwiegendes Interesse daran besteht, den Pass bei sich zu haben, eine beglaubigte Kopie hierfür nicht ausreicht und das Behalten des Passes die Ausreise und Abschiebung nicht gefährdet. Bei Drittstaatsangehörigen, die kein Visum für die Einreise nach Deutschland benötigen, kann von der Verwahrung abgesehen werden, wenn dies nach den Praxiserfahrungen der zuständigen Behörde nicht erforderlich ist. Dasselbe gilt für Fälle, in denen der Herkunftsstaat in der Regel Passersatzpapiere ausstellt und die Ausländerbehörde eine Passkopie hat (50.6.2 AVwV AufenthG). Wird der Pass in Verwahrung genommen, kann er der betroffenen Person dennoch zwischenzeitlich überlassen werden, wenn dies aus zwingenden Gründen erforderlich ist.

### Anzeige- und Meldepflichten

Ausreisepflichtige Personen sind verpflichtet, der Ausländerbehörde anzuzeigen, wenn sie umziehen oder den Bezirk der Ausländerbehörde für mehr als drei Tage verlassen möchten (§ 50 Abs. 4 AufenthG). Außerdem kann die zuständige Ausländerbehörde nach Ermessen anordnen, dass sich ausreisepflichtige Personen mindestens einmal wöchentlich bei der örtlichen Polizeidienststelle melden müssen, wenn:

- gegen die betroffene Person eine Abschiebungsanordnung (§ 58a AufenthG) ergangen ist,
- dies zur Abwehr einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung erforderlich ist, oder
- wenn ein Ausweisungsinteresse wegen Gefährdung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung oder der Sicherheit der Bundesrepublik, wegen Leitung eines verbotenen Vereins, wegen Beteiligung an oder Aufruf zu Gewaltanwendung oder wegen Aufruf zu Hass besteht (§ 56 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. § 54 Abs. 1 Nr. 2-5 AufenthG).

### Residenzpflicht

Vollziehbar ausreisepflichtige Personen dürfen sich nur in dem Bundesland aufhalten, in dem sich die für sie zuständige Ausländerbehörde befindet (§ 61 Abs. 1 Satz 1 AufenthG). Zusätzlich kann die Ausländerbehörde in Einzelfällen eine räumliche Beschränkung z. B. auf einen Landkreis,

27 Im Gegensatz zur Rückführungsrichtlinie unterscheidet das deutsche Recht nicht zwischen den beiden Haftgründen der Fluchtgefahr und des Umgehens oder Behinderns der Rückführung. Vielmehr wird die Fluchtgefahr als spezifischer Fall des Umgehens oder Behinderns gesehen (Hailbronner/Thym o. J.:8). Weitere Haftgründe, die sich auf die Behinderung des Abschiebungsprozesses beziehen, sind in § 62 Abs. 3 Satz 1 AufenthG aufgeführt (vgl. Kap. 6.3.2).

28 Teilweise wird argumentiert, dass während der Frist gem. Art. 7 Abs. 3 RFRL nur Maßnahmen zur Vermeidung einer Fluchtgefahr zulässig sind (Hörich 2015: 133).

Tabelle 5: Kriterien zur Feststellung von Fluchtgefahr

Elemente/Verhalten	Kriterium zur Feststellung von Fluchtgefahr (Ja/Nein)	Rechtsgrundlage	Kommentare
Verweigerung der Kooperation bei der Identitätsfeststellung, bspw. durch die Verwendung falscher oder gefälschter Dokumente, durch Vernichtung oder Verschwindenlassen von Dokumenten oder der Weigerung, Fingerabdrücke abzugeben	Ja	§ 2 Abs. 14 Nr. 2 und 3 AufenthG	
Widerstand gegen die Durchsetzung der Abschiebung (Rückkehrpflicht) durch Gewalt oder Täuschung	Nein, aber eigenständiger Haftgrund	§ 62 Abs. 3 Satz 1 Nr. 4 AufenthG	Näheres siehe Winkelmann 2016: § 62 RN 74.
Nichteinhalten/Zuwiderhandeln gegen eine Maßnahme, die dem Untertauchen vorbeugen soll	Teilweise	§ 2 Abs. 14 Nr. 1 AufenthG; § 62 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 AufenthG	Eine Fluchtgefahr kann angenommen werden, wenn die betroffene Person bereits in der Vergangenheit ihrer Anzeigepflicht gegenüber einer Behörde (vgl. Kap. 5.2.2) nicht nachgekommen ist und sich dadurch dem Behördenzugriff entzogen hat.  Nach Ablauf der Ausreisefrist kann Abschiebungshaft angeordnet werden, wenn die betroffene Person den Aufenthaltsort wechselt ohne dies anzuzeigen.
Unerlaubte Weiterreise in einen anderen Mitgliedstaat	Nein		
Ausdrückliche Erklärung, der Rückkehrverpflichtung nicht nachkommen zu wollen	Ja	§ 2 Abs. 14 Nr. 5 AufenthG	
Nichteinhaltung der Ausreisefrist	Nein	§ 62 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 AufenthG; 62.2.1.6 AVwV AufenthG	Kein Indiz für Fluchtgefahr. Für das Vorliegen eines Haftgrundes muss die betreffende Person zusätzlich ihren Wohnsitz gewechselt haben, ohne der zuständigen Behörde eine neue Anschrift zur Erreichbarkeit mitzuteilen.
Verurteilung wegen einer schweren Straftat	Ja		Kann ein Indiz sein, wenn sich daraus vermuten lässt, dass die betroffene Person sich auch in Zukunft nicht rechtstreu verhalten wird; jedoch sind hier weitere Umstände des Einzelfalls wie etwa voriges Untertauchen, Art der Straftat, mehrfache Falschangaben oder fehlender Wohnsitz zu berücksichtigen (vgl. Winkelmann 2016: § 62 RN 81; Hailbronner/Thym o. J.: 8).
Nachweis eines Untertauchens in der Vergangenheit	Ja, auch eigenständiger Haftgrund	§ 2 Abs. 14 Nr. 1 AufenthG; § 62 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 und 3 AufenthG	Bei einem früheren Entzug des Behördenzugriffs durch den nicht nur vorübergehenden Wechsel des Aufenthaltsortes ohne Anzeige kann Fluchtgefahr angenommen werden.  Daneben liegen Haftgründe vor, wenn die betroffene Person bei einer angekündigten Abschiebung nicht angetroffen wurde und wenn sie nach Ablauf der Ausreisefrist den Aufenthaltsort wechselt, ohne dies anzuzeigen.
Missverständliche Angaben	Nein		Missverständliche Angaben etwa zur Identität oder zum Wohnsitz sind für sich genommen kein Beleg für eine bestehende Fluchtgefahr; hierfür ist eine absichtliche Täuschung über die Identität erforderlich, die gezielt die Abschiebung verhindern soll (Marx 2017: 843).
Zuwiderhandeln gegen eine Wiedereinreiseperr	Nein	§ 62 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 AufenthG	Der Verstoß ist für sich genommen kein Anhaltspunkt für das Vorliegen einer Fluchtgefahr. Die unerlaubte Reise ist jedoch ein Grund für die Anordnung von Abschiebungshaft, wenn der Aufenthalt nicht nach der Einreise (z. B. durch einen Asylantrag) rechtmäßig wird (vgl.; (Hailbronner 2017: 385).
Fehlende finanzielle Ressourcen	Nein	62.2.1.6 AVwV AufenthG	Die Tatsache, dass zur Einreise erhebliche Geldbeträge z. B. für einen Schleuser aufgewendet wurden, begründet jedoch unter Umständen die Annahme einer Fluchtgefahr (§ 2 Abs. 14 Nr. 4 AufenthG).



eine Gemeinde oder eine bestimmte Unterkunft anordnen, wenn konkrete Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung bevorstehen (§ 61 Abs. 1 Satz 1c Nr. 3 AufenthG, Bauer 2016: § 61 RN 7). Dies ist der Fall, wenn die Ausländerbehörde konkrete Schritte zur Beendigung des Aufenthalts unternommen oder eingeleitet hat (Deutscher Bundestag 2014b: 9).<sup>29</sup> Mit dem ‚Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht‘ wurde eingeführt, dass für alle ausreisepflichtigen Personen eine räumliche Beschränkung auf den Bezirk der zuständigen Ausländerbehörde angeordnet werden soll, wenn sie vorsätzlich falsche Angaben machen oder über ihre Identität oder Staatsangehörigkeit täuschen und dadurch eine Abschiebung verhindern oder wenn sie zumutbare Anforderungen an die Mitwirkung bei der Beseitigung von Ausreisehindernissen nicht erfüllen (§ 61 Abs. 1c AufenthG).

Für Personen, die der Meldepflicht bei der Polizeidienststelle unterliegen (siehe oben), ist der Aufenthalt ebenfalls auf den Bezirk der zuständigen Ausländerbehörde beschränkt (§ 56 Abs. 2 AufenthG). Sie können unter Umständen auch verpflichtet werden, in einem anderen Ort oder in einer bestimmten Unterkunft zu wohnen (§ 56 Abs. 3 AufenthG).

#### Elektronische Überwachung

Für denselben Personenkreis wurde mit dem ‚Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht‘ die Möglichkeit der elektronischen Aufenthaltsüberwachung eingeführt, wenn dies notwendig ist um eine erhebliche Gefahr für die innere Sicherheit oder für Leib und Leben Dritter abzuwehren (§ 56a Abs. 1 AufenthG). Die betroffene Person muss das dafür verwendete technische Mittel ständig in betriebsbereitem Zustand am Körper bei sich führen. Die Überwachung kann für maximal drei Monate angeordnet und anschließend um jeweils drei Monate verlängert werden (§ 56a Abs. 2 AufenthG). Die Überwachung wird von der jeweiligen Ausländerbehörde durchgeführt (§ 56a Abs. 3 AufenthG).

#### Ausreiseeinrichtungen und besondere Aufnahmeeinrichtungen

Die Bundesländer können darüber hinaus sogenannte Ausreiseeinrichtungen schaffen, in denen durch Betreuung und Beratung die Bereitschaft zur freiwilligen Ausreise gefördert und die Erreichbarkeit für Behörden und Gerichte sowie die Durchführung der Ausreise gesichert werden soll (§ 61 Abs. 2 AufenthG). „Mit Ausreiseeinrichtungen soll eine

psychosoziale Betreuung mit dem Ziel einer Lebensperspektive außerhalb Deutschlands ermöglicht werden. Die den Ländern freigestellte Einrichtung von Ausreisezentren ist als Teil einer verstärkten Förderung der freiwilligen Rückkehr zu sehen“ (Bauer 2016: § 61 RN 3). Solche Ausreiseeinrichtungen gab es zum Zeitpunkt der Studienerstellung in den Bundesländern nur vereinzelt (z. B. in Schleswig-Holstein; Ministerium für Inneres und Bundesangelegenheiten 2016). Das BMI prüft derzeit die Einrichtung von Bundesausreisezentren (BMI 2017d).

Daneben haben die Bundesländer die Möglichkeit, sogenannte besondere Aufnahmeeinrichtungen einzurichten, für die mit dem Asylpaket II zum 17. März 2016 eine Rechtsgrundlage geschaffen wurde (§ 30a Abs. 1 AsylG). In diesen Einrichtungen müssen Schutzsuchende unter bestimmten Bedingungen bis zum Abschluss des Asylverfahrens und im Falle einer Ablehnung bis zur Rückkehr wohnen bleiben, was die Rückführung erleichtern soll. Die Einrichtungen sind als Unterkünfte vor allem für Antragstellende aus sicheren Herkunftsstaaten gedacht, aber z. B. auch für Personen, die einen Asylfolgeantrag stellen oder falsche Angaben zu ihrer Identität oder Staatsangehörigkeit machen. Solche Einrichtungen gibt es derzeit z. B. in Bayern (Bamberg und Manching; EMN/BAMF 2017: 63).

#### Verbot der Ankündigung von Abschiebungen

Mit dem Asylpaket I wurde das Verbot der vorigen Ankündigung von Abschiebungen eingeführt (§ 59 Abs. 1 Satz 8 AufenthG). Zuvor hatten einzelne Bundesländer Abschiebungstermine im Voraus angekündigt (EMN/BAMF 2016a: 45). Bei Personen, die seit mehr als einem Jahr geduldet sind, muss die Abschiebung in der Regel mindestens einen Monat im Voraus angekündigt werden, es sei denn die betreffende Person hat die Unmöglichkeit der Abschiebung durch vorsätzlich falsche Angaben oder durch Täuschung über Identität oder Staatsangehörigkeit selbst herbeigeführt oder bei der Beseitigung der Abschiebungshindernisse nicht ausreichend mitgewirkt (§ 60a Abs. 5 Satz 4 und 5 AufenthG). Das Ankündigungsverbot in diesen Fällen wurde durch das ‚Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht‘ eingeführt. Mit dem Ankündigungsverbot soll dem Untertauchen von ausreisepflichtigen Personen vorgebeugt werden; daneben dient die Regelung nach Ansicht der Bundesregierung dem Ziel der Rückführungsrichtlinie, vollziehbare Rückkehrentscheidungen wirksam durchzusetzen (Deutscher Bundestag 2015b: 50). Das Verbot wird teilweise kritisiert, da es die Geltendmachung von Duldungsgründen und somit die Gewährung von effektivem Rechtsschutz erschwere (Bauer 2016: § 59 RN 7). Allerdings wird durch den Verzicht auf

<sup>29</sup> Der Regelung wird eine geringe Praxisrelevanz zugesprochen, da die Behörden bei Anordnung der Residenzpflicht der betroffenen Person mitteilen müssten, dass aufenthaltsbeendende Maßnahmen bevorstehen, was dem intendierten „Überraschungseffekt“ der Abschiebung entgegensteht und die betroffenen Personen zu einem Untertauchen wohl noch eher motiviert (Rosenstein 2015: 229f.).

die Ankündigung auch der Nachweis erschwert, dass sich eine Person der Abschiebung entzogen hat, womit wiederum die Anordnung von Abschiebungshaft erschwert wird (vgl. Kap. 6.3.2).

#### Weitere Maßnahmen

Die Ausländerbehörde kann weitere Bedingungen und Auflagen „zur Überwachung, Kontrolle und Ausreiseförderung“ anordnen (Rosenstein 2015: 230, § 61 Abs. 1e AufenthG). Diese müssen jedoch sachgemäß und zweckdienlich (und nicht etwa sanktionierend oder schikanös) sein. Beispiele hierfür sind die Verpflichtung, eine Rückkehrberatung in Anspruch zu nehmen, oder eine Sparauflage für die Rückreisekosten (Bauer 2016: § 61 RN 10). Daneben haben die Ausländerbehörden die Möglichkeit, weitere Maßnahmen zur Förderung der Ausreise zu treffen (§ 46 Abs. 1 AufenthG). Die AVwW AufenthG benennt hierfür mögliche Ordnungsverfügungen:<sup>30</sup>

- „46.1.4.1 – die Verpflichtung, sich zur Aufenthaltsüberwachung regelmäßig bei der Ausländerbehörde zu melden,
- 46.1.4.2 – die Verpflichtung, eine Rückkehrberatung in Anspruch zu nehmen,
- 46.1.4.3 – die Verpflichtung, betragsmäßig zu bezeichnende Mittel, die nicht für die Sicherung des absoluten Existenzminimums erforderlich sind, für die Finanzierung der Rückkehr anzusparen und hierzu auf ein von der Ausländerbehörde eingerichtetes Sperrkonto einzuzahlen,
- 46.1.4.4 – die Verpflichtung zur Wohnsitznahme an einem bestimmten Ort oder in einer bestimmten Unterkunft,
- 46.1.4.5 – die Verpflichtung, einen bestimmten räumlichen Bereich nicht zu verlassen,
- 46.1.4.6 – die Verpflichtung, Papiere der Ausländerbehörde auszuhändigen, die bei Kontrollen zu dem falschen Eindruck führen können, der Ausländer sei zum Aufenthalt berechtigt bzw. nicht ausreisepflichtig; dies gilt insbesondere für Fiktionsbescheinigungen nach Ablehnung eines Antrags auf eine Aufenthaltserlaubnis.“

---

30 Siehe hierzu auch Grote 2014: 40.

# 6 Durchsetzung von Rückkehrentscheidungen

Die Rückführungsrichtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten, nach Ablauf der Ausreisefrist alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um die Rückkehrentscheidung zu vollstrecken (Art. 8 Abs. 1 RFRL). Hierzu gehört zunächst die praktische Organisation der geförderten Ausreise oder Abschiebung, wobei die Beschaffung von Reisedokumenten eine zentrale Herausforderung darstellt. Wenn ausreisepflichtige Personen das Bundesgebiet nicht während der ihnen gewährten Ausreisefrist verlassen, kann die Ausreisepflicht mit Zwang durchgesetzt werden. Hierzu können die Behörden Sanktionen anordnen und insbesondere die Sozialleistungen von Personen kürzen, die der Ausreisepflicht nicht nachkommen. Als letztes Mittel kann Abschiebungshaft angeordnet werden.

## 6.1 Organisation der Rückkehr

### 6.1.1 Empfehlung der EU-Kommission und EU-Reisedokumente

Die Rückführungsrichtlinie enthält keine wesentlichen Bestimmungen zur Organisation von Rückführungen.<sup>31</sup> Nach der Empfehlung der EU-Kommission sollen unverzüglich nach Ergehen einer Rückkehrentscheidung Reisedokumente beim Zielstaat der Rückkehr beantragt werden. Alternativ soll der Zielstaat aufgefordert werden, für die Rückkehr EU-Reisedokumente zu akzeptieren (KOM 2017b: Empf. 9c). Der EU-Ministerrat verabschiedete bereits 1994 eine Empfehlung<sup>32</sup>, die ein ‚Standardreisedokument für die Rückführung von Staatsangehörigen dritter Länder‘ enthielt, dass die Mitgliedstaaten für Rückführungen nutzen konnten. Dieses wurde jedoch von Drittstaaten nicht allgemein anerkannt, weshalb mit der Verordnung (EU) 2016/1953<sup>33</sup> ein

neues europäisches Reisedokument für die Rückkehr eingeführt wurde, dessen Format, Sicherheitsmerkmale und technische Spezifikationen durch die Verordnung festgelegt sind. Die Verordnung gilt seit dem 8. April 2017.

Daneben empfiehlt die Kommission den Mitgliedstaaten, die bestehenden Instrumente zur gegenseitigen Anerkennung von Rückkehrentscheidungen anderer Mitgliedstaaten zu nutzen (KOM 2017b: Empf. 9d). Hierbei handelt es sich um die Richtlinie 2001/40/EG<sup>34</sup> und um die ‚Entscheidung des Rates vom 23. Februar 2004 zur Festlegung der Kriterien und praktischen Einzelheiten zum Ausgleich finanzieller Ungleichgewichte aufgrund der Anwendung der Richtlinie 2001/40/EG über die gegenseitige Anerkennung von Entscheidungen über die Rückführung von Drittstaatsangehörigen‘.

### 6.1.2 Organisation der Rückkehr in Deutschland

#### Beantragen von Reisedokumenten bei Drittstaaten

Für die Beschaffung von Reisedokumenten für die Rückkehr sind grundsätzlich die Bundesländer zuständig. In den meisten Bundesländern wurden Zentrale Ausländerbehörden geschaffen, die unter anderem für die Passbeschaffung zuständig sind und häufig die gesamte Organisation von Abschiebungen übernehmen (SVR 2017: 17).

Die Ständige Konferenz der Innenministerinnen und -minister sowie Innensenatorinnen und -senatoren der Länder (IMK) hat das BMI im Juni 2017 aufgefordert, zu „prüfen, Fälle, in denen Probleme mit den Passersatzpapieren auftreten, auch unmittelbar operativ in möglichst großem Umfang durch das ZUR zu bearbeiten“ (IMK 2017: 8).

Für einige Zielstaaten<sup>35</sup> übernimmt die Bundespolizei in eigener Zuständigkeit sowie in Amtshilfe die Beschaffung von Passersatzpapieren für die Bundesländer. Daneben unterstützt die Bundespolizei die Länder insbesondere in problematischen Fällen bei der Passersatzbeschaffung für die

31 Gemäß Art. 8 Abs. 5 RFRL sollen die Mitgliedstaaten bei Abschiebungen per Flugzeug jedoch den Gemeinsamen Leitlinien für Sicherheitsvorschriften bei gemeinsamen Rückführungen auf dem Luftweg (Anhang zur Entscheidung 2004/573/EG) Rechnung tragen.

32 Empfehlung des Rates vom 30. November 1994 bezüglich der Einführung eines Standardreisedokuments für die Rückführung von Staatsangehörigen dritter Länder.

33 Verordnung (EU) 2016/1953 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Oktober 2016 über die Einführung eines europäischen Reisedokuments für die Rückkehr illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger und zur Aufhebung der Empfehlung des Rates vom 30. November 1994.

34 Richtlinie 2001/40/EG des Rates vom 28. Mai 2001 über die gegenseitige Anerkennung von Entscheidungen über die Rückführung von Drittstaatsangehörigen.

35 Benin, Burkina Faso, Cote d'Ivoire, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea Bissau, Liberia, Mali, Mauretanien, Niger, Nigeria, Senegal, Sierra Leone, Sudan, Togo und Vietnam.

Zielstaaten Ägypten, Algerien, Marokko und Tunesien. Es werden durch die Bundespolizei Passersatzanträge gestellt, wenn:

1. Die Person positiv durch eine Botschaft/Konsulat/Delegation identifiziert wurde,
2. die zuständige Ausländerbehörde die Voraussetzungen schafft (i. d. R. Flugbuchung, etc.) und das Passersatzpapier über die Bundespolizei beim Herkunftsland anfordert.

Abhängig von der Kooperation des Zielstaates bzw. den Botschaften und den Fallzahlen werden auch Sammelanhörungen zur Identifizierung durch die Bundespolizei organisiert. Mit einigen Ländern wurden separate Verfahren vereinbart um die Identifizierung zu beschleunigen. Mit Marokko kann eine Identifizierung z. B. über Fingerabdrücke für gewöhnlich innerhalb relativ kurzer Zeit erreicht werden. Ein ähnliches Verfahren befindet sich derzeit mit Tunesien im Aufbau. Mit Vietnam kann eine positive Identifizierung über ein Listenverfahren erreicht werden, sofern die Personen in Vietnam entsprechend registriert sind. Die Bundespolizei lädt auf diplomatischem Weg regelmäßig Delegationen aus den Herkunftsländern ein, bei denen die Botschaften nicht oder ungenügend kooperieren. Das BMI hat eine Liste mit den (gemessen an der Zahl der Ausreisepflichtigen) wichtigsten Herkunftsländern erstellt, die auch Angaben zu deren Kooperationsbereitschaft enthält („z. B. Akzeptanz von EU-Reisedokumenten; Ausstellung von Passersatzpapieren; Wahl des Transportmittels“; Deutscher Bundestag 2017: 16). Die zeitliche Dauer der Passersatzpapierbeschaffung unterscheidet sich je nach Zielstaat und Einzelfall, weshalb es hierfür keinen allgemeingültigen Zeitrahmen gibt.

#### Verwendung von EU-Reisedokumenten

Für die geförderte Rückkehr und die Abschiebung aus Deutschland werden EU-Reisedokumente nur von wenigen Drittstaaten anerkannt. Im September 2015 gab es eine diplomatische Initiative der Bundesregierung, Rückführungen in folgende Zielstaaten mittels EU-Reisedokument zu ermöglichen: Serbien, Bosnien-Herzegowina, Mazedonien, Albanien, Kosovo, Montenegro, Ägypten, Algerien, Libanon, Marokko, Äthiopien, Eritrea, Bangladesch, Indien, Pakistan, Benin, Burkina Faso, Ghana, Guinea, Guinea Bissau, Mali, Nigeria und Niger. Letztendlich stimmten jedoch lediglich die sogenannten West-Balkan-Staaten diesem Verfahren zu (bei Bosnien-Herzegowina immer unter dem Vorbehalt einer zeitlichen Befristung). Die übrigen genannten Staaten lehnen Rückführungen mittels EU-Heimreisedokument nach wie vor ab. Unabhängig von dieser Initiative sind Rückführungen nach Afghanistan mittels EU-Reisedokument auf Grundlage der gemeinsamen Erklärung vom 2. Oktober 2016 ebenfalls möglich (vgl. BMI 2016).

Bei geförderten Ausreisen und Rückführungen mittels EU-Reisedokumenten stellen die Zielstaaten die Dokumente nicht mehr selbst aus, hierfür sind die jeweiligen Bundesländer ebenso zuständig wie für die notwendige Identitätsklärung (Reuters 2015). Um die Rückführungsmaßnahmen bundesweit möglichst einheitlich durchzuführen, haben BMI, Auswärtiges Amt und Bundespolizei eine Handreichung für die Bundesländer erstellt (BMI 2016).

#### Anerkennung von Rückkehrentscheidungen anderer Mitgliedstaaten

Eine vollziehbare Ausreisepflicht besteht auch dann, wenn eine Rückführungsentscheidung durch einen anderen EU-Mitgliedstaat erlassen wurde (§ 58 Abs. 2 Nr. 3 AufenthG i. V. m. Art. 3 der RL 2001/40/EG). Die Entscheidung, ob die Rückführungsentscheidung eines anderen Mitgliedstaates anerkannt wird, treffen die Ausländerbehörden (58.2.1.3.2 AVwV AufenthG). Die Ausländerbehörden entscheiden ebenfalls, ob sie bei der Durchsetzung von Rückkehrentscheidungen anderer Mitgliedstaaten die „Entscheidung des Rates vom 23. Februar 2004 zur Festlegung der Kriterien und praktischen Einzelheiten zum Ausgleich finanzieller Ungleichgewichte aufgrund der Anwendung der Richtlinie 2001/40/EG über die gegenseitige Anerkennung von Entscheidungen über die Rückführung von Drittstaatsangehörigen“ anwenden. Diese Vorschriften haben in der Praxis allerdings keine große Bedeutung (Masuch/Gordzielik 2016: § 58 RN 8).

## 6.2 Sanktionen für vollziehbar Ausreisepflichtige

### 6.2.1 Empfehlung der EU-Kommission

Die EU-Kommission empfiehlt den Mitgliedstaaten, Sanktionen gegen ausreisepflichtige Drittstaatsangehörige zu erlassen, die den Rückkehrprozess absichtlich behindern. Diese Sanktionen sollten effektiv und verhältnismäßig sein und abschreckend wirken. Dabei sollte jedoch das Ziel der Rückführungsrichtlinie (die effektive Rückkehr von ausreisepflichtigen Personen) nicht beeinträchtigt werden (KOM 2017b: Empf. 11).

### 6.2.2 Sanktionsmöglichkeiten gegen Ausreisepflichtige in Deutschland

In Deutschland können die Behörden neben den oben genannten Pflichten und Auflagen (vgl. Kap. 5.2.2) auch Sanktionen gegen ausreisepflichtige Personen verhängen. Die hier genannten Sanktionen sind dabei nur teilweise auf Personen ausgerichtet, die bei der Vorbereitung der Rückkehr nicht kooperieren oder diese absichtlich behindern; einige Sanktionen richten sich gegen alle Ausreisepflichtigen.

## Strafrechtliche Sanktionen

Personen, die vollziehbar ausreisepflichtig sind und keine Duldung erhalten, droht eine Freiheitsstrafe von bis zu einem Jahr oder eine Geldstrafe, sobald die Ausreisefrist abgelaufen ist (§ 95 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG). Daneben können Bußgelder gegen Personen verhängt werden, die gegen Anzeige- und Meldepflichten oder räumliche Beschränkungen (vgl. Kap. 5.2.2) verstoßen (§ 98 Abs. 3 Nr. 4, 5 und 5a AufenthG).

## Beschränkung des Aufenthalts

Der Aufenthalt von ausreisepflichtigen Personen ist auf das jeweilige Bundesland beschränkt (§ 61 Abs. 1 Satz 1 AufenthG). Verhindern ausreisepflichtige Personen ihre Abschiebung durch vorsätzlich falsche Angaben oder Täuschung über ihre Identität oder Staatsangehörigkeit oder erfüllen sie zumutbare Anforderungen an die Mitwirkung bei der Beseitigung von Ausreisehindernissen nicht, soll ihr Aufenthalt auf den Bezirk der Ausländerbehörde begrenzt werden (§ 61 Abs. 1c AufenthG; vgl. Kap. 5.2.2).

## Verpflichtung zum Tragen der Abschiebungskosten

Werden ausreisepflichtige Personen abgeschoben, so sind sie verpflichtet, die Kosten der Abschiebung und der Abschiebungshaft zu tragen (§§ 66 Abs. 1, 67 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG). Die Begleichung der Kosten ist häufig Voraussetzung dafür, nach der Abschiebung wieder ein Visum oder einen Aufenthaltstitel beantragen zu können (Grote 2014: 39).

## Leistungskürzungen

Wenn ein Ausreisedatum festgesetzt ist und dieses nicht eingehalten wird oder eine Abschiebung nicht vollzogen werden kann, werden der betroffenen Person nur noch Leistungen zur Deckung ihres Bedarfs an Ernährung und Unterkunft einschließlich Heizung sowie Körper- und Gesundheitspflege gewährt, sofern die Person die nicht erfolgte Ausreise selbst zu vertreten hat (§ 1a Abs. 2 und 3 AsylbLG). Wenn vollziehbar ausreisepflichtige Personen aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht abgeschoben werden können, erhalten sie eine Duldung (§ 60a AufenthG). Haben sie die Unmöglichkeit ihrer Ausreise selbst zu verschulden, z. B. indem sie über ihre Identität täuschen oder „zumutbare Anforderungen zur Beseitigung der Ausreisehindernisse“ nicht erfüllen, darf keine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden (§ 25 Abs. 5 Satz 4 AufenthG; vgl. Kap. 3.2.6). Diese Personen erhalten außerdem lediglich die „unabdingbar gebotenen“ Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (§ 1a Abs. 1 AsylbLG) und dürfen keiner Erwerbstätigkeit nachgehen (§ 60a Abs. 6 Satz 1 Nr. 2 AufenthG).

## 6.3 Abschiebungshaft

### 6.3.1 Vorgaben der Rückführungsrichtlinie und Empfehlung der EU-Kommission

Die Rückführungsrichtlinie erlaubt die Inhaftnahme zur Vorbereitung der Rückkehr oder Durchsetzung der Abschiebung, wenn keine anderen ausreichenden, aber weniger intensiven Zwangsmaßnahmen angewendet werden können. Haftgründe sind nach der Richtlinie insbesondere das Vorliegen von Fluchtgefahr und das Umgehen oder Behindern der Rückkehr durch die betroffene ausreisepflichtige Person (Art. 15 Abs. 1 RFRL). Für die Inhaftierung muss als Voraussetzung zudem eine hinreichende Aussicht darauf bestehen, dass die Abschiebung tatsächlich durchgeführt wird (Art. 15 Abs. 4 RFRL). Die Haftdauer muss so kurz wie möglich sein und darf sich nur auf die Dauer der laufenden Abschiebungsvorkehrungen erstrecken (Art. 15 Abs. 1 und 5 RFRL). Die Mitgliedstaaten müssen eine Höchstdauer für die Haft festlegen, die sechs Monate nicht überschreiten darf (Art. 15 Abs. 5 RFRL). Die Haft darf um höchstens zwölf Monate verlängert werden, wenn die Abschiebung trotz angemessener Bemühungen der Behörden wahrscheinlich länger dauern wird, weil sich die betroffene Person nicht kooperativ zeigt oder sich die Übermittlung der erforderlichen Unterlagen durch den Zielstaat verzögert (Art. 15 Abs. 6 RFRL). Laut Art. 16 der Rückführungsrichtlinie muss die Inhaftierung grundsätzlich in speziellen Abschiebungshafteinrichtungen erfolgen. Eine Inhaftierung in gewöhnlichen Haftanstalten für Strafgefangene ist nur möglich, wenn in einem Mitgliedstaat keine speziellen Abschiebungshafteinrichtungen vorhanden sind (vgl. Kap. 6.3.2).

Die Empfehlung der EU-Kommission hält die Mitgliedstaaten an, die Höchstzeiten der Richtlinie zu nutzen und keine kürzere Höchstdauer für die Haft festzusetzen. Die Empfehlung enthält auch die Aufforderung, Abschiebungshaft zu nutzen wenn es „erforderlich und angemessen“ ist und ggf. von den Vorschriften zur gerichtlichen Überprüfung von Haft und zu den Haftbedingungen abzuweichen, wie dies die Rückführungsrichtlinie für Ausnahmesituationen vorsieht (KOM 2017b: Empf. 10a und b; Art. 18 RFRL). Dies soll vor allem dann genutzt werden, wenn nicht genügend Kapazitäten für Abschiebungshaft vorhanden sind. Die Mitgliedstaaten sind hier aufgefordert, die Kapazitäten dem tatsächlichen Bedarf anzupassen (KOM 2017b: Empf. 10c).

### 6.3.2 Abschiebungshaft in Deutschland

In Deutschland können ausreisepflichtige Drittstaatsangehörige als *ultima ratio* in Haft genommen werden, um ihre Abschiebung durchzusetzen. Die Haft ist jedoch immer dann unzulässig, wenn die Durchsetzung der Ausreisepflicht auch



durch ein milderes, ebenfalls ausreichendes Mittel erreicht werden kann (§ 62 Abs. 1 Satz 1 AufenthG; vgl. Kap. 5.2.2).

### Formen von Abschiebungshaft

#### Vorbereitungshaft

Sollen Personen z. B. wegen Straftaten ausgewiesen werden (§§ 53–56 AufenthG), kann Vorbereitungshaft angeordnet werden, wenn über die Ausweisung nicht sofort entschieden werden kann und die Abschiebung ohne Inhaftnahme wesentlich erschwert oder vereitelt würde (§ 62 Abs. 2 Satz 1 AufenthG). Die Haftdauer beträgt im Regelfall maximal sechs Wochen (§ 62 Abs. 2 Satz 2 AufenthG).

#### Zurückschiebungs- und Überstellungshaft

Auf die Zurückschiebungshaft werden die Vorschriften der Sicherungshaft entsprechend angewendet (§ 57 Abs. 3 AufenthG). Für Inhaftierungen im Rahmen einer Dublin-Überstellung finden zusätzlich die speziellen Vorschriften der Dublin-Verordnung Anwendung (§ 57 Abs. 2 i. V. m. §§ 62 Abs. 2 u. 3 u. 62a AufenthG u. Art. 28 VO (EU) Nr. 604/2013). Haft zur Sicherung einer Dublin-Überstellung ist nur bei erheblicher Fluchtgefahr möglich (Art. 28 Abs. 2 VO (EU) Nr. 604/2013; § 2 Abs. 14 AufenthG).

#### Ausreisegewahrsam

Mit dem ‚Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung‘ wurde 2015 der Ausreisegewahrsam geschaffen. Damit kann eine vollziehbar ausreisepflichtige Person auf richterliche Anordnung in Gewahrsam genommen werden, wenn die Ausreisepflicht abgelaufen ist und sie wiederholt ihren Mitwirkungspflichten nicht nachgekommen ist oder über ihre Identität getäuscht hat und ihr Verhalten deshalb erwarten lässt, dass sie die Abschiebung erschweren oder vereiteln wird (§ 62b Abs. 1 AufenthG). Somit sind die Voraussetzungen geringer als für die Anordnung von Abschiebungshaft. Die Dauer des Ausreisegewahrsams betrug bei dessen Einführung maximal vier Tage. Durch das ‚Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht‘ wurde die Maximaldauer auf 10 Tage angehoben. Der Ausreisegewahrsam soll vor allem Sammelabschiebungen ermöglichen. Voraussetzung ist, dass die Abschiebung innerhalb der Frist möglich ist (Hailbronner 2017: 388).

#### Sicherungs- bzw. Abschiebungshaft

Die Sicherungshaft dient der Durchsetzung der zwangsweisen Aufenthaltsbeendigung, wenn diese nicht durch alternative Maßnahmen herbeigeführt werden kann (Grote 2014: 17). Die Gründe zur Anordnung von Sicherungshaft

sind in § 62 Abs. 3 Satz 1 AufenthG abschließend aufgeführt. Danach kann die Haft angeordnet werden, wenn:

1. „der Ausländer auf Grund einer unerlaubten Einreise vollziehbar ausreisepflichtig ist,
  - 1a. eine Abschiebungsanordnung nach § 58a ergangen ist, diese aber nicht unmittelbar vollzogen werden kann,
2. die Ausreisefrist abgelaufen ist und der Ausländer seinen Aufenthaltsort gewechselt hat, ohne der Ausländerbehörde eine Anschrift anzugeben, unter der er erreichbar ist,
3. er aus von ihm zu vertretenden Gründen zu einem für die Abschiebung angekündigten Termin nicht an dem von der Ausländerbehörde angegebenen Ort angetroffen wurde,
4. er sich in sonstiger Weise der Abschiebung entzogen hat oder“
5. der begründete Verdacht besteht, dass er sich der Abschiebung durch Flucht entziehen will (Fluchtgefahr; vgl. Kap. 5).

Nach der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zu § 62 AufenthG muss „mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu erwarten [sein], dass die Abschiebung ohne die Inhaftnahme des Ausländers nicht durchgeführt werden kann.“ Wenn die betroffene Person glaubhaft machen kann, dass sie sich der Abschiebung nicht entziehen will, kann von der Haftanordnung ausnahmsweise abgesehen werden, auch wenn ansonsten alle Voraussetzungen vorliegen (§ 62 Abs. 3 Satz 2 AufenthG).

Eine Inhaftierung ist unzulässig, wenn feststeht, dass die Abschiebung nicht innerhalb der nächsten drei Monate erfolgen kann (§ 62 Abs. 3 Satz 3 AufenthG). Hierzu muss durch die anordnende Richterin bzw. den anordnenden Richter eine Prognose erstellt werden, die alle Umstände des Einzelfalls in Betracht zieht (Hailbronner/Thym o. J.: 6; Winkelmann 2016: § 62 RN 78). Die Behörde, die die Haft beantragt, muss konkrete Angaben zum Ablauf der geplanten Abschiebung und zu dem üblichen Zeitrahmen für Abschiebungen in den jeweiligen Zielstaat machen (Marx 2017: 870).

Nach dem Wortlaut des Gesetzes darf die betroffene Person nicht selbst für die Unmöglichkeit der Abschiebung verantwortlich sein. Mehrere Gerichte haben jedoch entschieden, dass die Haft auch in solchen Fällen unzulässig sein kann, da die Abschiebungshaft kein Instrument zur Erzwingung der Kooperation sein darf (Hailbronner/Thym o. J.: 8). Bei vollziehbar Ausreisepflichtigen, von denen eine erhebliche Gefahr für Leib und Leben oder bedeutende Rechtsgüter der inneren Sicherheit ausgeht, kann die Abschiebungshaft auch dann angeordnet werden, wenn die Abschiebung nicht

innerhalb von drei Monaten möglich ist (§ 62 Abs. 3 Satz 4 AufenthG). Dies wurde mit dem ‚Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht‘ (vgl. Kap. 2.2.2) eingeführt.

Minderjährige und Familien mit Minderjährigen dürfen nur in besonderen Ausnahmefällen und nur so lange in Abschiebungshaft genommen werden, wie es unter Berücksichtigung des Kindeswohls angemessen ist (§ 62 Abs. 1 Satz 3 AufenthG). In der Praxis wird häufig nur eine Person aus einer Familie in Haft genommen; Kinder werden in der Regel nicht inhaftiert (vgl. Kap. 8.3).

### Dauer der Abschiebungshaft

Abschiebungshaft kann für maximal sechs Monate angeordnet werden (§ 62 Abs. 4 Satz 1 AufenthG). In der Regel soll sie jedoch nicht mehr als drei Monate dauern (vgl. § 62 Abs. 3 Satz 3 AufenthG). Im Haftantrag muss eine konkrete Prognose zur benötigten Haftdauer getroffen und begründet werden; eine Anordnung von sechs Monaten ist nur dann zulässig, wenn die Abschiebung aus Gründen, die die abzuschiebende Person zu vertreten hat, nicht innerhalb von drei Monaten durchgeführt werden kann (Keßler 2016: § 62 RN 39). In Fällen, in denen die ausreisepflichtige Person die Abschiebung verhindert, kann die Haft um höchstens weitere 12 Monate verlängert werden (§ 62 Abs. 4 Satz 2 AufenthG). Dies ist jedoch wegen der hohen verfassungsrechtlichen Hürden nur in besonderen Ausnahmefällen zulässig (Keßler 2016: § 62 RN 41). Seit Inkrafttreten des ‚Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht‘ am 29. Juli 2017 ist die Verlängerung um weitere 12 Monate auch dann möglich, wenn eine Abschiebungsanordnung (§ 58a AufenthG) erlassen wurde und sich die Übermittlung der erforderlichen Unterlagen durch den Zielstaat verzögert (§ 62 Abs. 4 Satz 3 AufenthG).

Die Maximaldauer von 18 Monaten entspricht der in der Rückführungsrichtlinie festgelegten Maximaldauer (Art. 15 Abs. 6 RFRL), galt in Deutschland aber bereits vor der Umsetzung der Richtlinie. Mit der neu eingeführten Möglichkeit zur Verlängerung der Haft nutzt Deutschland eine zuvor nicht umgesetzte Möglichkeit der Rückführungsrichtlinie.

### Anordnung und Prüfung von Abschiebungshaft

#### Anordnung

Vorbereitungshaft, Abschiebungshaft, Zurückschiebungshaft und Ausreisegewahrsam müssen richterlich angeordnet werden. Das Gericht kann die Haft nur auf Antrag der zuständigen Verwaltungsbehörde anordnen (§ 417 Abs. 1 FamFG<sup>36</sup>).

Dies können die Ausländerbehörden oder Polizeien der Länder sein oder die mit der polizeilichen Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs beauftragten Behörden wie z. B. die Bundespolizei (Grote 2014: 16). Nur in Ausnahmefällen können Personen ohne richterliche Anordnung durch die zuständige Behörde vorläufig in Gewahrsam genommen werden; die richterliche Entscheidung ist dann unverzüglich einzuholen (§ 62 Abs. 5 AufenthG). Für den Vollzug der Haft sind allein die Länder zuständig und haben hierzu entsprechende Landesgesetze und Vorschriften erlassen (Grote 2014: 16).

Die Haftanordnung wird in der Regel sofort vollzogen, meist wird die betroffene Person direkt aus dem Gerichtssaal in die Abschiebungshaftanstalt gebracht. Das Gericht überprüft, ob die Voraussetzungen zur Anordnung von Haft erfüllt sind. Hierzu gehört auch die Überprüfung der beantragten Haftdauer. Das für die Haftprüfung zuständige Gericht kann jedoch nicht über die Rechtmäßigkeit der Rückkehrentscheidung an sich entscheiden, da es sich hier um unterschiedliche Gerichtsbarkeiten handelt: Für die Überprüfung der Rückkehrentscheidung und der Ausreisepflicht sind die Verwaltungsgerichte zuständig; für die Anordnung und Prüfung von Haft sind die ordentlichen Gerichte zuständig, also in der Regel das örtlich zuständige Amtsgericht (§ 416 FamFG).

#### Überprüfung nach Anordnung

Während der Inhaftierung muss die zuständige Ausländerbehörde prüfen, ob die Voraussetzungen für die Haft weiterhin vorliegen oder inzwischen entfallen sind (62.3.0.1 AVwV AufenthG). „Sie hat den Vollzug der Abschiebungshaft unverzüglich bis zu einer Woche auszusetzen (§ 424 Absatz 1 Satz 3 FamFG) und deren Aufhebung unverzüglich zu beantragen, wenn die für deren Anordnung maßgebenden Gründe entfallen sind (§ 426 Absatz 2 FamFG).“ (62.3.3 AVwV AufenthG).

Bei Ablauf der ursprünglichen Haftanordnung muss eine Haftverlängerung wiederum beantragt und gerichtlich angeordnet werden. Bei der erneuten Überprüfung ist das behördliche Beschleunigungsgebot zu beachten, nachdem die Abschiebung so schnell wie möglich durchgeführt werden soll. Demnach ist die Behörde z. B. verpflichtet, unverzüglich Maßnahmen zur Organisation der Abschiebung, wie z. B. die Beschaffung von Reisedokumenten oder die Buchung von Flügen, einzuleiten (Marx 2017: 860). Zudem sind die Behörden verpflichtet, Abschiebungshäftlinge freizulassen, wenn klar wird, dass die Abschiebung nicht innerhalb von drei Monaten vollzogen werden kann und die Häftlinge dies nicht zu vertreten haben.

<sup>36</sup> Gesetz über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit, BGBl. Teil I S. 2586, 2587.

### Rechtsmittel gegen eine Inhaftierung

Gegen die Anordnung von Abschiebungshaft können die Betroffenen beim Amtsgericht Beschwerde einlegen. Über die Beschwerde entscheidet das Landgericht. Wird die Beschwerde abgelehnt, kann innerhalb eines Monats eine Rechtsbeschwerde beim BGH eingelegt werden, wobei dies in der Regel nur zugelassen wird, wenn es um grundsätzliche Rechtsfragen geht (Näheres siehe Grote 2014: 29).

### Haftbedingungen und Haftkapazitäten

Für die Durchführung von Abschiebungshaft sind die Bundesländer zuständig. Häftlinge sind in eigenen Abschiebungshaftanstalten untergebracht (§ 62a Abs. 1 Satz 1 AufenthG). Bis zu einem Urteil des EuGH am 17. Juli 2014 waren Abschiebehäftlinge in einigen Bundesländern in getrennten Abteilungen in Justizvollzugsanstalten (JVA) untergebracht (Grote 2014: 7). Der EuGH urteilte, dass das Fehlen einer eigenen Abschiebungshafteinrichtung in einem Bundesland die gemeinsame Unterbringung mit Strafgefangenen nicht rechtfertigt; vielmehr sei diese nur möglich, wenn im gesamten Bundesgebiet keine speziellen Einrichtungen

vorhanden seien, was nicht der Fall war.<sup>37</sup> Mit Inkrafttreten des Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht<sup>38</sup> am 29. Juli 2017 wurde die Möglichkeit der Unterbringung in Justizvollzugsanstalten für Personen wieder eingeführt, von denen „eine erhebliche Gefahr für Leib und Leben Dritter oder bedeutende Rechtsgüter der inneren Sicherheit“ ausgeht (§ 62a Abs. 1 Satz 2 AufenthG; sogenannte Gefährder).

In Folge des EuGH-Urteils mussten einige Haftanstalten und Abschiebungshaftabteilungen schließen, wodurch die Zahl an verfügbaren Haftplätzen deutlich zurückging (Deutscher Bundestag 2016b: 27ff.). Im Anschluss an die Schließungen gingen zahlreiche Bundesländer Kooperationen ein, sodass die Abschiebungshaft in einigen Haftanstalten in Amtshilfe für andere Bundesländer vollzogen wird (Deutscher Bundestag 2016b: 21ff.). Seit 2015 wurde in Baden-Württemberg eine neue Abschiebungshafteinrichtung eröffnet, in Nordrhein-Westfalen wurde die JVA Büren zu einer reinen Abschiebungshafteinrichtungen umgebaut (Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration 2016; Deutscher Bundestag 2016b: 5). In Bayern wurde in Eichstätt am 12. Juni

<sup>37</sup> EuGH C-473/13, EuGH C-514/13 und EuGH C-474/13.

Tabelle 6: Haftkapazitäten, gemessen in der Zahl der Betten, Stand: 31.12.2016

Bundesland	Standort	Kapazität am 31.12.2016*				Kapazität am 01.08.2017				Kommentare
		Männer	Frauen	Familien	Gesamt	Männer	Frauen	Familien	Gesamt	
Baden-Württemberg	Abschiebungshafteinrichtung Pforzheim	36	0	0	36	36	0	0	36	Erweiterung auf 80 Plätze geplant, darunter auch Haftplätze für Frauen und Familien.
Bayern	JVA Mühldorf am Inn/ seit 12.06.2017 JVA Eichstätt	68	14	0	82	86	10	0	96	Eröffnung der Abschiebungshaft in Eichstätt am 12.06.2017.
Brandenburg	Abschiebungshafteinrichtung Eisenhüttenstadt		24		108	-	-	-	-	Die Einrichtung in Eisenhüttenstadt ist seit März 2017 geschlossen.
Bremen	Polizeigewahrsam	k. A.	k. A.	k. A.	20	k. A.	k. A.	k. A.	20	
Niedersachsen*	Abschiebungshaftanstalt in der Abteilung Langenhagen der JVA Hannover	24	6		30	62	6		68	
Nordrhein-Westfalen	Unterbringungseinrichtung für Ausreisepflichtige Büren	100	0	0	100	140	0	0	140	Für Frauen werden durch die Einrichtung in Ingelheim 5 Plätze zur Verfügung gestellt.
Rheinland-Pfalz	Gewahrsamseinrichtung für Ausreisepflichtige Ingelheim	28	8	4	40	28	8	4	40	Familienplätze: Plätze für Paare
<b>Gesamtkapazität</b>		<b>256</b>	<b>52</b>	<b>4</b>	<b>416</b>	<b>352</b>	<b>24</b>	<b>4</b>	<b>400</b>	

\*Niedersachsen: Stand 31.07.2016

Quellen: ZUR; SWR 2017; Bayerisches Staatsministerium für Justiz 2017; Breyton/Heimbach 2017; Landtag Nordrhein-Westfalen 2017: 2.



2017 eine neue Abschiebungshafteinrichtung eröffnet, die die bisher genutzte JVA Mühldorf am Inn ersetzt. Wie Tabelle 6 zeigt, wurden die Haftkapazitäten (gemessen in der Anzahl der Betten) in einigen Bundesländern im Verlaufe des Jahres 2017 weiter ausgebaut. Die Einrichtung in Eisenhüttenstadt (Brandenburg) wurde jedoch im März 2017 für Umbauarbeiten geschlossen, weshalb sich die Kapazität insgesamt verringert hat (rbb 2017). Derzeit planen einige Bundesländer einen weiteren Ausbau ihrer Kapazitäten oder den Bau von neuen Abschiebungshafteinrichtungen (Breyton/Heimbach 2017).

In Hamburg gibt es derzeit keine Abschiebungshafteinrichtung, aber einen Ausreisegewahrsam mit insgesamt 20 Plätzen, der im Oktober 2016 eingerichtet wurde.

### Anzahl der Abschiebungshäftlinge in Deutschland

Tabelle 7 zeigt die Gesamtzahl der Personen in Abschiebungshaft von 2012 bis 2016 (Stichtag 31. Juli).<sup>38</sup> Bei Minderjährigen kann dabei keine Unterscheidung nach begleiteten und unbegleiteten Minderjährigen gemacht werden. Unbegleitete Minderjährige werden derzeit jedoch nicht abgeschoben; eine Inhaftierung könnte somit theoretisch nur im Rahmen einer Zurückschiebung oder Zurückweisung erfolgt sein (vgl. Kap. 8.2.2). Bei den aufgeführten Zahlen handelt es sich nicht um die Zahl der tatsächlich aus der Haft abgeschobenen Personen; vielmehr sind auch jene erfasst, die vor der Abschiebung, Zurückschiebung oder Zurückweisung wieder aus der Haft entlassen wurden.<sup>39</sup>

<sup>38</sup> Die Gesamtzahlen wurden auf der Basis von Zulieferungen der Bundesländer für eine Anfrage im Bundestag (Deutscher Bundestag 2016b) und für eine Ad-Hoc-Anfrage des EMN (EMN 2016) errechnet. Dabei ist es u. U. möglich, dass Personen doppelt gezählt werden, da sie sowohl vom Bundesland, das die Haft anordnet, als auch vom durchführenden Bundesland erfasst werden. Gleichzeitig kann es vorkommen, dass in solchen Fällen keines der beiden Bundesländer die betroffene Person angibt. Dies kann auch der Fall sein, wenn die Haft in Amtshilfe für die Bundespolizei durchgeführt wird. Tabelle 11 im Anhang enthält entsprechende Informationen, insofern die Bundesländer dazu Angaben gemacht haben.

<sup>39</sup> Zur Zahl der Abschiebungen aus voriger Haft vgl. Deutscher Bundestag 2016b: 65ff.

Die Gesamtzahl der Inhaftierungen ist bereits in den Jahren 2008 bis 2012 kontinuierlich gesunken (Grote 2014: 23). 2013 ging sie deutlich und 2014 dann in Folge mehrerer Schließungen von Haftanstalten sowie des BGH-Urteils zur Inhaftierung wegen Fluchtgefahr (vgl. Kap. 5.2) sehr stark zurück, was 2015 fortwirkte. Die Haftzahlen bis zum 31. Juli 2016 deuten darauf hin, dass die Zahl der Inhaftierungen 2016 wieder angestiegen ist.

### 6.3.3 Alternativen zur Abschiebungshaft

Wenn eine Behörde die Anordnung von Abschiebungshaft beantragt, muss sie darlegen, warum Alternativen zur Haft nicht in Betracht kommen. Mögliche Alternativen zur Haft sind vor allem die Maßnahmen, die getroffen werden können, um ein Untertauchen während der Frist zur selbstständigen Ausreise zu verhindern (vgl. Kap. 5.2.2, vgl. auch Deutscher Bundestag 2016b: 123ff.).

### 6.3.4 Herausforderungen im Kontext von Abschiebungshaft und Alternativen

Aus Sicht von Vertreterinnen und Vertretern der Bundesländer sowie des ZUR gehören die administrativen und rechtlichen Hürden bei der Abschiebungshaft zu den wichtigsten Herausforderungen in diesem Kontext. Hierzu zählt die hohe Ablehnungsquote von Haftanträgen, auch aufgrund der strengeren Anforderungen an einen Haftantrag (siehe auch SVR 2017: 32f.). Durch das Verbot der Ankündigung von Abschiebungen wird außerdem der Nachweis erschwert, dass eine ausreisepflichtige Person beabsichtigt unterzutauchen. Aus Sicht der Bundesländer ist auch eine Zunahme von Haftbeschwerden festzustellen, die die praktische Durchführung der Haft behindern. Administrative Herausforderungen können fehlende Informationen der Ausländerbehörden sein, wenn die Haft außerhalb der behördlichen Arbeitszeiten angeordnet werden soll. Einige Ausländerbehörden haben hierfür jedoch Bereitschaftsdienste eingerichtet. Auch die lange Bearbeitungsdauer von Asyl- oder Asylfolgeanträgen, die aus der Haft heraus gestellt werden, kann zur Unzulässigkeit der Haft führen, ebenso wie die mangelnde Kooperation der Zielstaaten oder

**Tabelle 7: Anzahl der Personen in Abschiebungshaft 2012 – 2016**

Jahr	2012*	2013*	2014*	2015**	2016 - bis Stichtag 31.07.2016 **
Volljährige Männer	5094	4300	1905	k. A.	k. A.
Volljährige Frauen	339	275	150	k. A.	k. A.
Minderjährige	42	16	2	k. A.	k. A.
Gesamt	5475	4591	2057	1327	1255

\* Quelle: Deutscher Bundestag 2016b: 10ff. Für Inhaftierungszahlen in den einzelnen Bundesländern siehe Tabelle 11 im Anhang.

\*\* Quelle: EMN 2016

die Verzögerung in der Ausstellung von Reisepapieren durch deren Vertretungen in Deutschland. Der Transport der Abschiebungshäftlinge zu speziellen Hafteinrichtungen kann ebenfalls eine Herausforderung sein. Schließlich werden auch die geringen Haftkapazitäten, insbesondere infolge der Schließung einiger Haftanstalten (siehe oben), und das Fehlen von Gewahrsamseinrichtungen in Flughafennähe für den Ausreisegewahrsam als Herausforderung genannt. Jedoch haben der starke Anstieg der Asylanträge und die in Folge gestiegene Zahl an Ausreisepflichtigen in den Jahren 2015 und 2016 zu keiner unvorhergesehenen Belastung für die Kapazitäten einzelner Haftanstalten oder für die Verwaltungs- und Justizangestellten geführt. Es mussten auch keine Abweichungen vom normalen Vorgehen beschlossen werden.

Als bewährte Maßnahmen im Umgang mit diesen Herausforderungen sehen dieselben Akteure vor allem die Nutzung von Alternativen zur Abschiebungshaft und deren ausführliche Prüfung im Vorfeld einer möglichen Haft an. Hierzu gehören z. B. die Kürzung von Sozialleistungen und die Beschränkung auf Sachleistungen und räumliche Beschränkungen (vgl. Kap. 5.2.2). Daneben wird auch die Inhaftierung nur eines Familienmitglieds bei mehreren Ausreisepflichtigen als bewährte Maßnahme bezeichnet (vgl. Kap. 8.3.2).

Von zivilgesellschaftlicher Seite wird hingegen beklagt, dass ausreisepflichtige Personen häufig rechtswidrig inhaftiert würden, wobei die Rechtswidrigkeit in einigen Fällen erst nach der Abschiebung gerichtlich festgestellt würde (Diakonie Hessen 2017). Organisationen wie PRO ASYL und die Diakonie fordern deshalb die Abschaffung der Abschiebungshaft und die Verbesserung der Haftbedingungen (Pelzer/Sextro 2013: 57).

Im Hinblick auf den Ausreisegewahrsam lassen sich noch keine Herausforderungen oder bewährten Maßnahmen herausstellen. Die gesetzliche Grundlage für den Ausreisegewahrsam wurde zum 01. August 2015 eingeführt (vgl. Kap. 2.2.2). Die einzige bisher in Betrieb genommene Gewahrsamseinrichtung in Hamburg wird laut einem Pressebericht im Frühjahr 2017 nicht in großem Umfang genutzt (Popien/Heinemann 2017). Einige Bundesländer planen jedoch die Einrichtung eines Ausreisegewahrsams (so Hessen (von Bebenburg 2017) und Sachsen (MDR 2017)).

# 7 Rechtsbehelfe gegen Abschiebungen

## 7.1 Vorgaben der Rückführungsrichtlinie und Empfehlung der EU-Kommission

Alle von einer Rückkehrentscheidung betroffenen Personen haben das Recht, gegen die Entscheidung, gegen ein verhängtes Einreiseverbot oder gegen die Abschiebung selbst einen wirksamen Rechtsbehelf einzulegen oder deren Überprüfung zu beantragen (Art. 13 Abs. 1 RFRL). Die überprüfende Behörde muss die Möglichkeit haben, die Vollstreckung der Abschiebung einstweilig auszusetzen (Art. 13 Abs. 2 RFRL).

In ihrer Empfehlung fordert die EU-Kommission die Mitgliedstaaten auf, die Verfahrensgarantien und Rechtsbehelfe so weit wie möglich einzuschränken. So sollen Anhörungen der Behörden zu verschiedenen Verwaltungsakten möglichst zusammengelegt werden (z. B. die Anhörung im Asylverfahren, zur Rückkehrentscheidung oder zum Einreiseverbot; KOM 2017b: Empf. 12a). Für Rechtsmittel gegen Rückkehrentscheidungen sollte eine möglichst kurze Frist gesetzt werden und die Einlegung von Rechtsmitteln sollte die Durchführung der Abschiebung möglichst nicht verhindern (KOM 2017b: Empf. 12b und 12c). Mitgliedstaaten sollten vor der Abschiebung möglichst nur einmal prüfen, ob die Abschiebung das Prinzip der Nichtzurückweisung (non-refoulement) einhält (siehe hierzu Kap. 3.2.4; KOM 2017b: Empf. 12d).

## 7.2 Umsetzung in Deutschland

### 7.2.1 Persönliche Anhörung

#### Asylverfahren

Im Rahmen des Asylverfahrens findet in der Regel nur eine Anhörung statt, in der sowohl die Gründe für eine mögliche Schutzgewährung als auch für das Vorliegen von sogenannten zielstaatsbezogenen Abschiebungsverboten dargelegt werden (§ 25 AsylG; vgl. Kap. 3.2.4). Im Rahmen der Anhörung für das Asylverfahren soll den Antragstellenden auch die Gelegenheit gegeben werden, Gründe für eine Fristverkürzung eines später eventuell verhängten Einreise- und Aufenthaltsverbotes zu nennen (vgl. Kap. 9). Lehnt das BAMF den Asylantrag ab und stellt fest, dass keine Abschiebungsverbote gem. § 60 Abs. 5 und 7 AufenthG vorliegen, ist eine

weitere Anhörung vor Erlass der Abschiebungsandrohung nicht erforderlich (§ 34 Abs. 2 AsylG). Unter Umständen kann eine nochmalige Anhörung im Einzelfall geboten sein, wenn sich die für die Abschiebung relevanten Umstände seit der Anhörung im Asylverfahren grundlegend verändert haben oder wenn zwischen der Anhörung im Asylverfahren und der Ablehnung ein langer Zeitraum liegt (Bergmann 2016: § 34 RN 12; vgl. Hörich 2015: 261).

#### Ausreisepflicht aus anderen Gründen

Vor Erlass der Abschiebungsandrohung durch die Ausländerbehörde ist keine persönliche Anhörung zwingend vorgesehen. Drittstaatsangehörige sind verpflichtet, die für sie günstigen Umstände wie z. B. Tatsachen, die einer Abschiebung entgegenstehen könnten, unverzüglich und von sich aus geltend zu machen (§ 82 Abs. 1 Satz 1 AufenthG). Die Ausländerbehörde muss solche Umstände jedoch grundsätzlich nur vor der Unanfechtbarkeit der Abschiebungsandrohung berücksichtigen (§ 59 Abs. 4 AufenthG, vgl. Kap. 3.2.4). Ansonsten ist der Rechtsschutz durch Widerspruch- und Klageverfahren gewährt (vgl. Kap. 7.2.2).

### 7.2.2 Rechtsmittel gegen die Rückkehrentscheidung

#### Zuständige Behörde

Gegen Maßnahmen von Verwaltungsbehörden kann in der Regel zunächst bei der Behörde Widerspruch eingelegt werden (§§ 68 ff. Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)). Ist dieser erfolglos, kann sich die betroffene Person mit einer Klage gegen die Maßnahme an das zuständige Verwaltungsgericht werden (§ 74 VwGO). Welches Verfahren im Einzelfall in Frage kommt, hängt davon ab, welche Behörde die Rückkehrentscheidung erlässt:

Gegen Entscheidungen des BAMF im Rahmen des Asylverfahrens ist das Widerspruchsverfahren ausgeschlossen (§ 11 AsylG). Stattdessen kann gegen den Asylbescheid direkt Klage beim zuständigen Verwaltungsgericht erhoben werden. Welches Gericht zuständig ist, ergibt sich aus der dem Bescheid beigefügten Rechtsbehelfsbelehrung.

Bei einer Abschiebungsandrohung durch die Ausländerbehörde hängt es vom Recht des jeweiligen Bundeslandes ab, ob ein Widerspruch bei der zuständigen Behörde möglich

ist oder ob den betroffenen Personen nur der Klageweg offensteht (59.0.1 AVwV AufenthG).

Schließlich kann durch eine Unterlassungsklage auch gegen die Abschiebung ein Rechtsmittel eingelegt werden. Die Unterlassungsklage wendet sich gegen die Rechtmäßigkeit der Abschiebung an sich, also gegen den Vorgang der Rückführung (Hailbronner 2017: 391). Hierfür muss beim zuständigen Gericht ein Antrag auf einstweilige Anordnung gestellt werden (§ 123 VwGO).

#### Frist

Gegen einen ablehnenden Asylbescheid ist die Frist zur Einreichung einer Klage in der Regel zwei Wochen; bei als offensichtlich unbegründet abgelehnten Asylanträgen beträgt sie eine Woche (§§ 74 Abs. 1, 36 Abs. 3 Satz 1 AsylG).

Widerspruch und Klage gegen eine Abschiebungsandrohung der Ausländerbehörde können innerhalb eines Monats bei der zuständigen Ausländerbehörde bzw. beim zuständigen Verwaltungsgericht eingereicht werden (§§ 68ff. VwGO; 42 Abs. 1 VwGO).

Für die Unterlassungsklage gegen die Abschiebung sind keine Fristen vorgesehen (Hailbronner 2017: 391).

#### Aufschiebende Wirkung von Klagen

Klagen gegen einen ablehnenden Asylbescheid haben in den meisten Fällen aufschiebende Wirkung, das heißt für die Dauer des Verfahrens bleibt die Ausreisepflicht zwar bestehen, ist aber nicht vollziehbar (§ 75 Abs. 1 AsylG i. V. m. §§ 38 Abs. 1 AsylG; vgl. Hailbronner 2017: 391). Wird der Asylantrag als offensichtlich unbegründet abgelehnt, hat die Klage jedoch keine aufschiebende Wirkung. Um einen Vollzug der Abschiebung trotz Klage zu verhindern, muss die betroffene Person deshalb gleichzeitig mit der Klage gegen den ablehnenden Asylbescheid einen Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung nach § 80 Abs. 5 VwGO stellen (sog. genannter Eilantrag, vgl. Hailbronner 2017: 460). Gleiches gilt für die Abschiebungsanordnung in einen sicheren Drittstaat oder in einen nach der Dublin-Verordnung für das Asylverfahren zuständigen Mitgliedstaat (§ 34a Abs. 2 AsylG). Klagen gegen die Rücknahme und den Widerruf der Asylberechtigung, der Flüchtlingseigenschaft, des subsidiären Schutzes sowie von Abschiebungsverboten haben grundsätzlich aufschiebende Wirkung (§ 75 Abs. 1 AsylG i. V. m. §§ 73, 73b, 73c AsylG).<sup>40</sup>

Bei Rechtsmitteln gegen Abschiebungsandrohungen von Ausländerbehörden hängt die aufschiebende Wirkung vom

Recht des jeweiligen Bundeslandes ab (vgl. 59.0.1 AVwV AufenthG). Nach dem Recht der meisten Bundesländer haben Rechtsbehelfe gegen Vollstreckungsmaßnahmen, wie sie die Abschiebungsandrohung ist, keine aufschiebende Wirkung (vgl. § 80 Abs. 2 Satz 2 VwGO; Hailbronner 2017: 390). Vor den jeweiligen Verwaltungsgerichten kann in solchen Fällen jedoch ein Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung gestellt werden (§ 80 Abs. 5 VwGO). Wenn dem Antrag stattgegeben wird, gilt die aufschiebende Wirkung dann bis zur Unanfechtbarkeit der Gerichtsentscheidung (§ 80b VwGO).

Rechtsbehelfe gegen Zurückschiebungen haben in der Regel ebenfalls keine aufschiebende Wirkung, da es sich meist um eine unaufschiebbare Maßnahme von Polizeivollzugsbeamten handelt (§ 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. VwGO).<sup>41</sup>

#### 7.2.3 Rechtsmittel gegen die Abschiebungsanordnung

Die Abschiebungsanordnung ist sofort und ohne Abschiebungsandrohung vollziehbar (§ 58a Abs. 1 Satz 2 AufenthG). Sie stellt „ein besonderes Verfahren der Aufenthaltsbeendigung dar, das durch eine besondere Beschleunigung und einen eingeschränkten Rechtsschutz gekennzeichnet ist“ (Hailbronner 2017: 392). Rechtsschutz gegen Abschiebungsanordnungen ist nur vor dem Bundesverwaltungsgericht möglich (§ 50 Abs. 1 Nr. 3 VwGO). Die betroffene Person kann innerhalb von sieben Tagen einstweiligen Rechtsschutz beantragen, bis zum Ablauf dieser Frist bzw. bis zur Gerichtsentscheidung darf die Abschiebung nicht vollzogen werden (§ 58a Abs. 4 Satz 3 AufenthG).

40 Für Ausnahmen hierzu, insbesondere bei Widerruf und Rücknahme wegen schwerer Straftaten, siehe § 75 Abs. 2 AufenthG.

41 Näheres siehe Hailbronner 2017: 364f.

# 8 Rückkehr von Schutzbedürftigen und Umgang mit gesundheitlichen Problemen

## 8.1 Definition von Schutzbedürftigkeit im Kontext von Rückkehr

### 8.1.1 Vorgaben der Rückführungsrichtlinie

Schutzbedürftige Personen im Sinne der Rückführungsrichtlinie sind Minderjährige, unbegleitete Minderjährige, Menschen mit Behinderungen, ältere Menschen, Schwangere, Alleinerziehende mit minderjährigen Kindern und Personen, die Folter, Vergewaltigung oder sonstige schwere Formen psychischer, physischer oder sexueller Gewalt erlitten haben (Art. 3 Abs. 9 RFRL). Daneben können die Mitgliedstaaten im Einzelfall die Abschiebung mit Blick auf die körperliche oder psychische Verfassung der betroffenen Personen aufschieben (Art. 9 Abs. 2 RFRL).

### 8.1.2 Umsetzung in Deutschland

Im Bereich der zwangsweisen Rückkehr finden sich im deutschen Recht insbesondere Vorschriften zum Umgang mit Minderjährigen und Familien (vgl. Kap. 8.2 und 8.3) sowie zu Abschiebungsverboten aus medizinischen Gründen (vgl. Kap. 8.4). Daneben finden sich gesonderte Regeln für Opfer von Menschenhandel. Eine gesetzliche Festschreibung, welche Personengruppen im Zusammenhang mit der Aufenthaltssbeendigung als besonders schutzbedürftig gelten, existiert jedoch nicht. Als minderjährig gelten in Deutschland alle Personen unter 18 Jahren.<sup>42</sup> Auch das Rückkehrförder- und Starthilfe-Programm REAG/GARP differenziert in Bezug auf die Berechtigung zur Förderung nicht nach Schutzbedürftigkeit. Jedoch sind Opfer von Menschenhandel unabhängig von ihrem aufenthaltsrechtlichen Status antragsberechtigt und von einigen Ausschlusskriterien ausgenommen (EMN/BAMF 2017: 59). Daneben gelten spezielle Regeln für Minderjährige, Schwangere sowie kranke Personen (IOM 2017: 7f.; vgl. Kap. 8.2 und 8.4). Zusätzlich zum Bundesprogramm REAG/GARP sowie zu StarthilfePlus gibt es zahlreiche Rückkehrprogramme der Bundesländer

oder von kommunalen Trägern, wovon sich ein Teil auch oder spezifisch an Schutzbedürftige wendet (vgl. Grote 2015).

## 8.2 Freiwillige Rückkehr und zwangsweise Rückführung von Minderjährigen

### 8.2.1 Vorgaben der Rückführungsrichtlinie und Empfehlung der EU-Kommission

Die EU-Mitgliedstaaten müssen bei der Umsetzung der Rückführungsrichtlinie das Wohl des Kindes berücksichtigen (Art. 5 Buchstabe a; Erwägungsgrund 22 RFRL). Art. 10 der Rückführungsrichtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten, sich vor der Abschiebung von unbegleiteten Minderjährigen zu vergewissern, dass diese einem Mitglied ihrer Familie, einem offiziellen Vormund oder einer geeigneten Aufnahmeeinrichtung im Rückkehrstaat übergeben werden.

In der Empfehlung der EU-Kommission werden die Mitgliedstaaten angehalten, klare Regeln für den Aufenthaltsstatus von Minderjährigen festzulegen, also entweder eine Rückkehrentscheidung zu treffen oder ein Bleiberecht zu gewähren (KOM 2017b: Empf. 13a). Bei der Ermittlung des Kindeswohls ist das Kind anzuhören und der Vormund eines bzw. einer unbegleiteten Minderjährigen ist angemessen einzubeziehen (KOM 2017b: Empf. 13d). Dabei soll auch eine Rückkehr in den Herkunftsstaat und ggf. eine Familienzusammenführung im Herkunftsstaat als Möglichkeit berücksichtigt werden (KOM 2017b: Empf. 13b). Um die Rückkehr zu erleichtern, sollen die Mitgliedstaaten Reintegrationsprogramme für unbegleitete Minderjährige anbieten (KOM 2017b: Empf. 13c).

### 8.2.2 Umsetzung in Deutschland

#### Ermittlung des Kindeswohl beim Erlass von Rückkehrentscheidungen

In Deutschland muss die Ausländerbehörde vor der Einleitung konkreter Maßnahmen zur Abschiebung prüfen, ob Minderjährige bei der Ausreise begleitet werden müssen und ob die Übergabe sowie Betreuung der Minderjährigen

<sup>42</sup> Bis Inkrafttreten des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes am 24. Oktober 2015 galten im Kontext des Asylverfahrens Minderjährige mit vollendetem 16. Lebensjahr als handlungsfähig. Seit der Gesetzesänderung tritt die Handlungsfähigkeit erst mit der Volljährigkeit ein.



im Herkunftsland durch ein Familienmitglied, eine sorgeberechtigte Person oder eine Aufnahmeeinrichtung sichergestellt ist (§ 58 Abs. 1a AufenthG).<sup>43</sup> Ist dies nicht der Fall, so liegt ein rechtliches Abschiebungshindernis vor und die Ausländerbehörde muss eine Duldung ausstellen (Müller 2014: 31). Bei der Prüfung wird teilweise auch die deutsche Auslandsvertretung im Rückkehrstaat mit eingebunden, in der Regel findet auch eine Abstimmung mit dem zuständigen Jugendamt oder mit dem Vormund der betroffenen unbegleiteten Minderjährigen statt (Deutscher Bundestag 2016b: 82). Die Kontaktaufnahme mit Sorgeberechtigten im Zielstaat gestaltet sich jedoch oft schwierig (EMN 2017).

Minderjährige, die gemeinsam mit ihren Eltern in Deutschland sind und deren Asylantrag abgelehnt wurde, dürfen nicht ohne ihre Eltern abgeschoben werden, wenn die Eltern schutzberechtigt sind oder Abschiebungsschutz genießen (Hailbronner 2017: 397). Vor Dublin-Überstellungen von Familien mit Kleinstkindern nach Italien muss eine einzelfallbezogene Zusage eingeholt werden, dass alle Familienmitglieder dort eine gesicherte Unterkunft erhalten.<sup>44</sup>

#### Abschiebungsschutz für unbegleitete Minderjährige

Neu eingereisten unbegleiteten Minderjährigen wird von den Ausländerbehörden in der Regel eine Duldung ausgestellt, nachdem das zuständige Jugendamt die erforderlichen Daten übermittelt hat. Dies geschieht zunächst unabhängig davon, ob ein Asylantrag gestellt wird oder gestellt werden soll (Müller 2014: 30).

Eine Reihe von Bundesländern zieht Abschiebungen von unbegleiteten Minderjährigen schon aus grundsätzlichen Erwägungen nicht in Betracht (Deutscher Bundestag 2016b: 82ff.). 2016 fanden bundesweit keine Abschiebungen von unbegleiteten Minderjährigen in die jeweiligen Herkunftsländer statt. Es wurden jedoch 620 Zurückweisungen an der Grenze und 29 Zurückschiebungen von allein reisenden Minderjährigen durchgeführt (Deutscher Bundestag 2017c: 29). Im Rahmen des Dublin-Verfahrens fanden 872 Überstellungen von Minderjährigen statt, wobei diese Zahl begleitete Minderjährige einschließt (Deutscher Bundestag 2017c: 13).<sup>45</sup> 170 unbegleitete Minderjährige sind 2016 im Rahmen des REAG/GARP Programms zurückgekehrt.

Neben den allgemeinen Möglichkeiten, eine Duldung oder einen Aufenthaltstitel aus humanitären Gründen zu erhalten

(vgl. Kap. 3.2.6), gibt es auch spezielle Bleiberechtsregelungen für Jugendliche und junge Erwachsene. Hierzu gehört unter bestimmten Voraussetzungen der Anspruch auf eine Duldung bei der Aufnahme einer staatlich anerkannten Berufsausbildung und auf eine anschließende Aufenthaltserlaubnis bei Übernahme durch den Ausbildungsbetrieb oder für das Finden einer sonstigen Arbeitsstelle (§§ 60a Abs. 2 Satz 4, 18a Abs. 1 AufenthG, vgl. EMN/BAMF 2017: 66). Gut integrierte geduldete Jugendliche und junge Erwachsene unter 21 Jahren sollen unter bestimmten weiteren Voraussetzungen nach vier Jahren Aufenthalt und erfolgreichem Schul- oder Ausbildungsbesuch eine Aufenthaltserlaubnis erhalten (vgl. § 25a Abs. 1 AufenthG).

#### Freiwillige Rückkehr von Minderjährigen

Die auf Bundesebene geförderten Reintegrationsprogramme stehen prinzipiell auch Minderjährigen offen, sind aber nicht speziell auf sie ausgerichtet (für einen Überblick siehe Grote 2015: 40ff.). Das REAG/GARP-Programm zur Förderung der freiwilligen Ausreise steht unbegleiteten Minderjährigen offen, „wenn sich mindestens ein Elternteil oder ein bestellter Vormund mit der Beförderung schriftlich einverstanden erklärt. Minderjährige müssen am Ankunftsort im Zielland von einem Elternteil oder von einer von den Eltern oder dem Vormund schriftlich bevollmächtigten Person abgeholt werden. Für unbegleitete Minderjährige kann eine Unterstützung am Ankunftsflughafen („reception assistance“) bewilligt werden. Diese umfasst die Abholung am Gate, Einreisekontrollen usw. bis zur Übergabe an die zur Abholung bevollmächtigte Person“ (IOM 2017).

### 8.3 Inhaftierung von Minderjährigen und Familien

#### 8.3.1 Vorgaben der Rückführungsrichtlinie und Empfehlung der EU-Kommission

Nach den Vorgaben der Rückführungsrichtlinie dürfen Minderjährige und Familien mit Minderjährigen nur in besonderen Ausnahmefällen und nur so lange in Abschiebungshaft genommen werden, wie es unter Berücksichtigung des Kindeswohls angemessen ist (vgl. Art. 17 Abs. 1 RFRL).

Die Empfehlung der EU-Kommission fordert die Mitgliedstaaten jedoch auf, die Inhaftierung von Minderjährigen nicht gesetzlich auszuschließen und sie dann anzuwenden, wenn es zur Durchsetzung der Ausreise absolut notwendig ist (KOM 2017b: Empf. 14).

43 Die Bestimmung wurde mit der Umsetzung der Rückführungsrichtlinie eingeführt.

44 BVerfG v. 17.9.2014 – 2 BvR 939/14; EGMR Tarakhel v. Schweiz, Nr. 29217/12.

45 Dublin-Überstellungen von Minderjährigen sind nur zulässig, wenn sie dem Kindeswohl dienen. In der Regel werden Minderjährige nur überstellt, wenn sich in dem Ziel-Mitgliedstaat Verwandte befinden (Art. 8 VO(EU) 604/2013).

### 8.3.2 Umsetzung in Deutschland

Minderjährige und Familien mit Minderjährigen dürfen nur in besonderen Ausnahmefällen und nur so lange in Abschiebungshaft genommen werden, wie es unter Berücksichtigung des Kindeswohls angemessen ist (§ 62 Abs. 1 Satz 3 AufenthG). Der Situation schutzbedürftiger Personen ist bei der Inhaftierung besondere Aufmerksamkeit gewidmet (§ 62a Abs. 3 Satz 2 AufenthG). Werden Minderjährige inhaftiert, so sind deren alterstypische Belange nach den Maßgaben der Rückführungsrichtlinie zu berücksichtigen (§ 62a Abs. 3 Satz 1 AufenthG; Art. 17 RFRL). Zweifel an der Volljährigkeit muss das anordnende Gericht von Amts wegen aufklären (Marx 2017: 859). Werden mehrere Angehörige einer Familie inhaftiert, so sind diese getrennt von den übrigen Abschiebungsgefangenen unterzubringen und ihnen ist ein angemessenes Maß an Privatsphäre zu gewährleisten (§ 62a Abs. 1 Satz 3 und 4 AufenthG). Die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum AufenthG enthält weitergehende Vorgaben:

„Minderjährige, die das 16. Lebensjahr noch nicht und Ausländer, die das 65. Lebensjahr vollendet haben, sowie Schwangere bzw. Mütter innerhalb der gesetzlichen Mutterschutzvorschriften sollen grundsätzlich nicht in Abschiebungshaft genommen werden. Halten sich die Eltern des minderjährigen Ausländers nicht im Bundesgebiet auf, hat die Ausländerbehörde mit dem zuständigen Jugendamt wegen der Unterbringung des Ausländers bis zur Abschiebung Kontakt aufzunehmen (vgl. § 42 Absatz 1 Satz 2 SGB VIII). Minderjährige Ausländer, deren Asylantrag abgelehnt wurde, sollen bis zur Abschiebung regelmäßig in der bisherigen Unterkunft untergebracht werden. Bei Familien mit minderjährigen Kindern soll i. d. R. nur Abschiebungshaft für einen Elternteil beantragt werden“ (62.0.5 AVwV AufenthG, zur Praxis der einzelnen Bundesländer siehe Deutscher Bundestag 2016b: 79ff.).

Für die Umsetzung dieser Vorgaben und für die genaue Ausgestaltung der Haftbedingungen sind die Bundesländer zuständig. In den meisten Bundesländern müssen vor einer Haftanordnung mit dem Jugendamt Alternativen ermittelt werden (Deutscher Bundestag 2016b: 81).

## 8.4 Rückkehr bei gesundheitlichen Beeinträchtigungen und medizinischen Abschiebungshindernissen

### 8.4.1 Vorgaben der Rückführungsrichtlinie und Empfehlung der EU-Kommission

Nach den Vorgaben der Rückführungsrichtlinie haben die Mitgliedstaaten die körperliche und psychische Verfassung der betroffenen Personen zu berücksichtigen und können

eine Rückführung im Einzelfall aus medizinischen Gründen verschieben (Art. 9 Abs. 2 Buchstabe a RFRL).

Die Europäische Kommission betont in ihrer Empfehlung, es sei essentiell, dass die Rückkehr von irregulär Aufhältigen durchgesetzt wird und dass die Mitgliedstaaten Maßnahmen treffen, um das „Umgehen oder Behindern“ der Abschiebung, „z. B. durch falsche Krankheitsbehauptungen“ zu verhindern (KOM 2017b: 4). Sie empfiehlt den Mitgliedstaaten deshalb, einem potenziellen Missbrauch von medizinischen Gutachten z. B. dadurch entgegenzuwirken, dass die zuständigen Behörden selbst medizinisches Personal für eine „objektive und unabhängige Meinung“ bereitstellen (KOM 2017b: Empf. 9b).

### 8.4.2 Umsetzung in Deutschland

#### Zielstaatsbezogene Abschiebungsverbote aus gesundheitlichen Gründen

Wenn im Rückkehrstaat eine erhebliche konkrete Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit der betroffenen Person besteht, stellt dies ein sogenanntes zielstaatsbezogenes Abschiebungshindernis dar (§ 60 Abs. 7 Satz 1 AufenthG). Eine solche Gefahr aus gesundheitlichen Gründen liegt vor bei lebensbedrohlichen oder schwerwiegenden Erkrankungen, die sich durch die Abschiebung wesentlich verschlechtern würden (§ 60 Abs. 7 Satz 2 AufenthG). Von der Abschiebung soll in diesen Fällen abgesehen und eine Duldung erteilt werden.

Für die Prüfung solcher zielstaatsbezogener Abschiebungsverbote im Rahmen des Asylverfahrens ist das BAMF zuständig (§§ 24 Abs. 2, 31 Abs. 3 AsylG). Beruft sich eine Person außerhalb des Asylverfahrens darauf, so ist die Ausländerbehörde zuständig, muss aber das BAMF beteiligen (§ 72 Abs. 2 AufenthG).

Mit dem Asylpaket II, das am 17. März 2016 in Kraft trat, wurden die gesetzlichen Regelungen zur Prüfung geändert: Demnach ist es nicht erforderlich, dass die medizinische Versorgung im Zielstaat mit der Versorgung in der Bundesrepublik Deutschland gleichwertig ist. Eine ausreichende medizinische Versorgung liegt in der Regel auch vor, wenn diese nur in einem Teil des Zielstaats gewährleistet ist (§ 60 Abs. 7 Satz 3 und 4 AufenthG).

#### Reiseunfähigkeit als inländisches Vollstreckungshindernis

Eine schwerwiegende Krankheit kann der Abschiebung als inländisches Vollstreckungshindernis entgegenstehen, wenn die betroffene Person deshalb nicht reisefähig ist (Marx 2017: 808). Medizinische Vollstreckungshindernisse werden von der zuständigen Ausländerbehörde festgestellt und liegen dann vor, wenn eine konkrete Gefahr besteht, „dass sich der

Gesundheitszustand des Betroffenen durch die Abschiebung wesentlich oder gar lebensbedrohlich verschlechtern wird und diese Gefahr nicht durch bestimmte Vorkehrungen ausgeschlossen oder gemindert werden kann“ (Marx 2017: 809). Seit Inkrafttreten des Asylpaket II wird die Reisefähigkeit gesetzlich vermutet, das heißt die betroffene Person gilt zunächst als reisefähig und muss eine Erkrankung und die daraus folgende Reiseunfähigkeit durch eine ärztliche Bescheinigung glaubhaft machen. Diese soll insbesondere die tatsächlichen Umstände, auf deren Grundlage eine fachliche Beurteilung erfolgt ist, die Methode der Tatsachenerhebung, die fachlich-medizinische Beurteilung des Krankheitsbildes (Diagnose), den Schweregrad der Erkrankung sowie die Folgen, die sich nach ärztlicher Beurteilung aus der krankheitsbedingten Situation voraussichtlich ergeben, enthalten (§ 60a Abs. 2c AufenthG). Die Bescheinigung muss durch eine approbierte Ärztin bzw. einen approbierten Arzt ausgestellt werden (Deutscher Bundestag 2016d: 19). Die betroffene Person muss sie der Behörde unverzüglich vorlegen. Tut sie dies nicht, darf die zuständige Behörde das Vorbringen zur Erkrankung nicht berücksichtigen, es sei denn, die betroffene Person war unverschuldet an der Einholung einer solchen Bescheinigung gehindert oder es liegen anderweitig tatsächliche Anhaltspunkte für das Vorliegen einer lebensbedrohlichen oder schwerwiegenden Erkrankung, die sich durch die Abschiebung wesentlich verschlechtern würde, vor. Legt die betroffene Person eine Bescheinigung vor und ordnet die Behörde daraufhin eine ärztliche Untersuchung an, ist die Behörde berechtigt, die vorgetragene Erkrankung nicht zu berücksichtigen, wenn der Anordnung ohne zureichenden Grund nicht Folge geleistet wird (§ 60a Abs. 2d AufenthG; siehe hierzu Marx 2017: 809).

Die Opposition kritisierte an den neu eingeführten Regeln unter anderem, dass mit der gesetzlich erforderlichen ärztlichen Bescheinigung die Einreichung von Gutachten durch psychologische Psychotherapeutinnen und -therapeuten nicht möglich sei, was vor allem bei traumatisierten Personen problematisch sei, da diese häufig psychotherapeutisch und nicht ärztlich diagnostiziert und behandelt würden (vgl. Deutscher Bundestag 2016c: 12). Die Bundesregierung erklärte hierzu, auch nach der neuen Rechtslage sei die Einbeziehung von psychotherapeutischer Expertise bei der Erstellung von ärztlichen Gutachten „im konsiliarischen Wege“ möglich (Deutscher Bundestag 2016c: 13).

Auch wenn keine Reiseunfähigkeit festgestellt wurde, werden begonnene Abschiebungen in einigen Fällen aufgrund medizinischer Erwägungen abgebrochen. Im Jahr 2016 geschah dies bei Abschiebungen auf dem Luftweg in 74 Fällen (Deutscher Bundestag 2017c: 43).

## Schwangerschaft

Eine Schwangerschaft stellt nicht per se ein Abschiebungshindernis dar. Jedoch haben einige Gerichte geurteilt, dass während der gesetzlichen Mutterschutzfrist (vgl. §§ 3 Abs. 2, 6 Abs. 1 des Mutterschutzgesetzes<sup>46</sup>) sowie bei Risikoschwangerschaften keine Reisefähigkeit besteht und Abschiebungen deshalb nicht durchgeführt werden können (Bauer 2016: § 61 RN 23).<sup>47</sup> Daneben „sind Flugabschiebungen ab der 36. Schwangerschaftswoche in der Regel unmöglich, weil Fluggesellschaften Schwangere dann nur noch nach Begutachtung durch einen Flugmediziner befördern.“<sup>48</sup> Im Rahmen des REAG/GARP Programmes kann ab der 32. Schwangerschaftswoche in der Regel keine Ausreise mehr erfolgen (IOM 2017: 7).

## Versorgung mit Medikamenten während der Ausreise und im Rückkehrstaat

Für die Gewährung von medizinischer Versorgung während der Abschiebung und ggf. nach Ankunft sind die Ausländerbehörden zuständig, die diesbezügliche Praxis kann sich deshalb je nach Bundesland unterscheiden. In der Regel werden medizinisches Begleitpersonal oder die erforderlichen Medikamente zur Verfügung gestellt (vgl. z. B. Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport 2016: 4.1.3). Ebenso können abzuschiebende Personen zur medizinischen Empfangnahme im Zielstaat angemeldet werden (Deutscher Bundestag 2016c: 7). Dies geschieht dann unter der Vermittlung der deutschen Botschaft im Zielstaat in Abstimmung mit dessen zuständigen Behörden.

Im Rahmen einer unterstützten Rückkehr mit dem REAG/GARP-Programm können sowohl Kosten für medizinisches Begleitpersonal als auch medizinisch notwendige Zusatzkosten für den Transport übernommen werden. Daneben wird als „humanitäre Begleitmaßnahme [...] zur Überbrückung nach erfolgter Rückkehr für einen Zeitraum von bis zu zwei Monate nach Rückkehr eine Förderung für Medikamente als Sachleistung gewährt, die lebensnotwendig oder zur Vermeidung einer schwerwiegenden Erkrankung erforderlich sind“ (IOM 2017: 4f.).

46 Gesetz zum Schutze der erwerbstätigen Mutter, BGBl. Teil I S. 2318.

47 So VG Oldenburg, Beschluss vom 29.01.2013 - 11 B 37/13; VG Schwerin Beschluss vom 02.05.2014 - 3 B 357/14 As.

48 VG Oldenburg, Beschluss vom 29.01.2013 - 11 B 37/13.



## 8.5 Herausforderungen im Kontext der Rückkehr von gesundheitlich beeinträchtigten Personen

Es gibt keine verlässlichen Zahlen dazu, wie häufig von Abschiebungen aus gesundheitlichen Gründen abgesehen wird (vgl. Lohse/Staib 2016).

Laut einem Bericht der Arbeitsgruppe Rückführung von Bund und Ländern (AG Rück) ist die Geltendmachung von medizinischen Abschiebungshindernissen eine große Herausforderung für die zuständigen Behörden (UAG Vollzugsdefizite 2015: 15). Die neuen Regelungen im Asylpaket II sollten deshalb dem möglicherweise missbräuchlichen Vorbringen von Krankheitszuständen entgegenwirken (Lohse/Staib 2016). Die Gesetzesbegründung verweist darauf, dass durch die Änderung z. B. psychische Erkrankungen wie eine Posttraumatische Belastungsstörung (PTBS) in der Regel kein Abschiebungshindernis mehr darstellen (Deutscher Bundestag 2016d: 18), wobei die Bundesregierung an anderer Stelle deutlich macht, dass durch die Änderung „die Abschiebungshindernisse in materieller Hinsicht unangetastet geblieben sind“ (Deutscher Bundestag 2016c: 16). Als Herausforderung wird auch gesehen, dass psychische Erkrankungen häufig schwer diagnostizierbar sind und Gutachten von verschiedenen Stellen in manchen Fällen zu unterschiedlichen Ergebnissen kommen (Deutscher Bundestag 2016c: 13). Nach Berichten durch die Länder an die Bundesregierung „werde eine Vielzahl von Attesten vorgelegt, die auffallen, weil immer wieder die gleichen Ärzte mit gleichlautendem Inhalt oder fehlender fundierter Begründung Reiseunfähigkeit attestieren.“ (Deutscher Bundestag 2016c: 14).

Die Bundespsychotherapeutenkammer (BPtK) stimmt zu, dass psychische Erkrankungen oft schwer zu identifizieren sind, gibt jedoch zu bedenken, dass „Flüchtlinge [...] auch sehr häufig unter psychischen Erkrankungen leiden.“ Die Kammer sieht insbesondere eine PTBS als schwerwiegende und lebensbedrohliche Erkrankung an (BPtK 2016: 3). Die ebenfalls 2016 eingeführten beschleunigten Asylverfahren erschweren nach Ansicht der BPtK die Diagnose von psychischen Erkrankungen zudem erheblich (BPtK 2016: 4). Nach Ansicht des Präsidenten der Bundesärztekammer müssen die Gutachterinnen und Gutachter ausreichend fachlich qualifiziert sein und genügend Zeit für eine Diagnose bekommen, was zurzeit nicht der Fall sei (Staib 2016).

# 9 Wiedereinreiseverbot

## 9.1 Vorgaben der Rückführungsrichtlinie und Empfehlung der EU-Kommission

Nach Art. 11 Abs. 1 RFRL sind die Mitgliedstaaten grundsätzlich verpflichtet, ein Einreiseverbot gegen Drittstaatsangehörige zu verhängen, denen keine Frist zur freiwilligen Ausreise gewährt wurde oder die nicht selbstständig ausgereist sind. Die Richtlinie gibt jedoch die Möglichkeit, auch in weiteren Fällen ein Einreiseverbot zu verhängen (Art. 11 Abs. 1 RFRL). Die Höchstdauer des Einreiseverbotes ist grundsätzlich fünf Jahre, jedoch gibt es auch hier Ausnahmen. Ein längeres Verbot kann verhängt werden, wenn die betroffene Person eine schwerwiegende Gefahr für die öffentliche Ordnung, die öffentliche Sicherheit oder die nationale Sicherheit darstellt (Art. 11 Abs. 2 RFRL). Reist eine Person rechtzeitig selbstständig aus, müssen die Mitgliedstaaten die Aufhebung des Einreiseverbotes prüfen (Art. 11 Abs. 3 RFRL). Daneben gibt die Richtlinie den Mitgliedstaaten weiteren Spielraum, das Einreiseverbot aufzuheben oder auszusetzen, z. B. in Einzelfällen aus humanitären Gründen oder in bestimmten Kategorien von Fällen. Gegen Opfer von Menschenhandel, die einen Aufenthaltstitel zur Mitwirkung an einem Strafverfahren (vgl. Kap. 3.2.6) haben, darf kein Einreiseverbot verhängt werden (Art. 11 Abs. 3 RFRL). Das Einreiseverbot berührt jedoch nicht das Recht, in den Mitgliedstaaten Asyl oder internationalen Schutz zu suchen, das heißt Personen dürfen nicht an der Einreise gehindert werden, wenn sie vortragen, Flüchtlingsschutz zu benötigen (Art. 11 Abs. 5 RFRL).

Die Empfehlung der EU-Kommission enthält Vorschläge, die zur effektiven Durchsetzung von Einreiseverboten beitragen sollen. Das Verbot soll erst am Tag der tatsächlichen Ausreise in Kraft treten, um so lange wie möglich gültig zu sein (KOM 2017b: Empf. 24a). Einreiseverbote sollen systematisch in das Schengener-Informationssystem (SIS) eingetragen werden (KOM 2017b: Empf. 24c). Schließlich soll, wenn dies im Einzelfall verhältnismäßig ist, auch dann ein Einreiseverbot verhängt werden, wenn der irreguläre Aufenthalt erst bei der Ausreise entdeckt wird (KOM 2017b: Empf. 24d).

## 9.2 Umsetzung in Deutschland

Tabelle 8 gibt einen Überblick über die Gründe für die Verhängung eines Einreiseverbotes nach der Rückführungsrichtlinie und stellt dar, ob diese auch im deutschen Recht zur Verhängung eines Einreise- und Aufenthaltsverbotes führen können.

Das Einreiseverbot wird im Aufenthaltsgesetz als Einreise- und Aufenthaltsverbot bezeichnet (§ 11 AufenthG). Wird ein solches verhängt, ist den betroffenen Personen die Einreise in das Bundesgebiet verboten und sie erhalten keinen Aufenthaltstitel, selbst wenn darauf ein gesetzlicher Anspruch besteht (§ 11 Abs. 1 AufenthG). Es wird automatisch gegen Personen verhängt, die ausgewiesen, zurückgeschoben oder abgeschoben worden sind. Dabei spielt es keine Rolle, ob eine Frist zur freiwilligen Ausreise gewährt wurde. Gegen Personen, die nicht innerhalb der ihnen gesetzten

Tabelle 8: Gründe für die Verhängung eines Einreise- und Aufenthaltsverbotes

Gründe für die Verhängung eines Einreiseverbotes	Ja/Nein	Anmerkungen
<b>Fluchtgefahr</b> (Art. 11 Abs. 1a i. V. m. Art. 7 Abs. 4 RFRL)	Nein	
<b>Gefahr für die öffentliche Ordnung, Sicherheit oder nationale Sicherheit</b> (Art. 11 Abs. 1a i. V. m. Art. 7 Abs. 4 RFRL)	Ja	Wenn eine Person aus diesen Gründen ausgewiesen wird, wird ein Einreise- und Aufenthaltsverbot angeordnet (§ 11 Abs. 1 AufenthG). Eine schwerwiegende Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung ist auch Grund für Ausweisung der Frist über fünf Jahre auf bis zu 10 Jahre (§ 11 Abs. 3 Satz 1 und 2 AufenthG).
<b>Antrag auf Aufenthaltstitel als offensichtlich unbegründet oder missbräuchlich abgelehnt</b> (Art. 11 Abs. 1a i. V. m. Art. 7 Abs. 4 RFRL)	Ja	Bei der Ablehnung des Asylantrags als offensichtlich unbegründet kann ein zusätzliches Einreise- und Aufenthaltsverbot angeordnet werden (§ 11 Abs. 7 Satz 1 Nr. 1 AufenthG).
<b>Ausreisepflicht nicht erfüllt</b> (Art. 11 Abs. 1b RFRL)	Ja	Bei Abschiebung und Zurückschiebung wird immer ein Einreise- und Aufenthaltsverbot angeordnet (§ 11 Abs. 1 AufenthG); bei freiwilliger Ausreise nach Fristablauf kann es angeordnet werden, wenn die Person nicht unverschuldet an der Ausreise gehindert ist und wenn die Fristüberschreitung erheblich ist (§ 11 Abs. 6 Satz 1 AufenthG).
<b>Sonstige</b>	Ja	Anordnung nach Ermessen, wenn ein Folge- und Zweitantrag zum wiederholten Mal als unzulässig abgelehnt wurde (§ 11 Abs. 7 Satz 1 Nr. 2 AufenthG).

Frist freiwillig ausgereist sind, kann nach Ermessen ein Einreise- und Aufenthaltsverbot verhängt werden (§ 11 Abs. 6 Satz 1 AufenthG). Somit kann auch für Personen, die verspätet freiwillig ausreisen, eine Wiedereinreisssperre angeordnet werden (BAMF 2016). Daneben kann ein zusätzliches Einreise- und Aufenthaltsverbot verhängt werden, wenn der Asylantrag von Antragstellenden aus sicheren Herkunftsstaaten als offensichtlich unbegründet abgelehnt wird oder wenn ein Zweit- oder Folgeantrag wiederholt nicht zur Durchführung eines weiteren Asylverfahrens geführt hat (§ 11 Abs. 7 Satz 1 Nr. 1 und 2 AufenthG). Diese Möglichkeit wurde 2015 eingeführt (BAMF 2016). Ziel der Änderung war es, „Asylanträge von Personen aus den sicheren Herkunftsstaaten des Westbalkans zu reduzieren, da diese Anträge im Fall einer Ablehnung kraft Gesetz als offensichtlich unbegründet abgelehnt werden“ (EMN/BAMF 2016a: 50).

### 9.2.1 Zuständigkeit für die Anordnung und Umsetzung von Wiedereinreiseverboten

Das BAMF entscheidet bei der Ablehnung eines Asylantrags über die Länge des Wiedereinreiseverbotes. Die Ausländerbehörden sind für dessen Umsetzung zuständig. Bei der Ablehnung des Asylantrags von Personen aus sicheren Herkunftsstaaten als offensichtlich unbegründet und bei der Nicht-Durchführung eines Zweit- oder Folgeverfahrens ordnet das BAMF das Einreise- und Aufenthaltsverbot selbst an.

### 9.2.2 Dauer von Wiedereinreiseverboten

Die genaue Fristlänge wird nach Ermessen im Einzelfall bestimmt (§ 11 Abs. 3 Satz 1 AufenthG). Hierbei sind die Gründe zu berücksichtigen, die die betroffene Person während der Anhörung zu einer Fristbemessung hervorgebracht hat (vgl. Kap. 7.2.1). Im Allgemeinen ist die Maximaldauer für ein Einreise- und Aufenthaltsverbot fünf Jahre (§ 11 Abs. 3 Satz 2 AufenthG). Bei Ablehnung eines Asylantrags beträgt die Frist in der Regel 30 Monate, bei abgelehnten Folge- und Zweitträgen 36 Monate, was jedoch lediglich Orientierungswerte sind, von denen im Einzelfall abgewichen werden kann. Bei Ablehnung eines Asylantrags als offensichtlich unbegründet wird ein zusätzliches Wiedereinreiseverbot von in der Regel maximal einem Jahr verhängt, wenn das Verbot zum ersten Mal angeordnet wird (§ 11 Abs. 7 Satz 5 AufenthG). Bei wiederholter Anordnung und bei wiederholter Nicht-Durchführung eines Zweit- oder Folgeverfahrens ist die Maximalfrist drei Jahre (§ 11 Abs. 7 Satz 6 AufenthG).

Bei Vorliegen schutzwürdiger Belange kann die Frist nach Ermessen verkürzt werden. Schutzwürdige Belange liegen z. B. vor, wenn die betroffene Person Familienangehörige in Deutschland hat oder für ein minderjähriges Kind in Deutschland das Sorgerecht ausübt und es deshalb eine unbillige Härte wäre, eine Wiedereinreise für einen längeren Zeitraum zu verbieten. Wenn eine Ausweisung aufgrund

Tabelle 9: Dauer von Einreise- und Aufenthaltsverboten

Fall	Maximaldauer	Ausnahmen/Ermessen	Rechtsgrundlage
<b>Ausreise nicht innerhalb der Frist</b>	Max. 1 Jahr bei erster Anordnung; danach max. 3 Jahre	Wird nur nach Ermessen durch ABH verhängt; keine Verhängung bei unverschuldeter Hinderung an der Ausreise oder unerheblicher Fristüberschreitung	§ 11 Abs. 6 AufenthG
<b>Ablehnung des Asylantrags als offensichtlich unbegründet</b>	Max. 1 Jahr bei erster Anordnung; danach max. 3 Jahre	Kann nach Ermessen aufgehoben oder verkürzt werden (§ 11 Abs. 4 AufenthG). Die Anordnung erfolgt zusätzlich zum Einreise- und Aufenthaltsverbot nach § 11 Abs. 1 AufenthG.	§ 11 Abs. 7 Satz 1 Nr. 1 AufenthG
<b>Folge- oder Zweitanspruch wiederholt als unzulässig abgelehnt</b>	Max. 3 Jahre	Kann nach Ermessen aufgehoben oder verkürzt werden (§ 11 Abs. 4 AufenthG)	§ 11 Abs. 7 Satz 1 Nr. 2 AufenthG
<b>Ausweisung, Zurückschiebung, Abschiebung</b>	Max. 5 Jahre	Kann nach Ermessen aufgehoben oder verkürzt werden (§ 11 Abs. 4 AufenthG)	§ 11 Abs. 3 Satz 1 und 2 AufenthG
<b>Ausweisung nach strafrechtlicher Verurteilung</b>	Max. 10 Jahre	Kann nach Ermessen aufgehoben oder verkürzt werden (§ 11 Abs. 4 AufenthG)	§ 11 Abs. 3 Satz 2 und 3 AufenthG
<b>Schwerwiegende Gefahr für öffentliche Sicherheit und Ordnung</b>	Max. 10 Jahre	Kann nach Ermessen aufgehoben oder verkürzt werden (§ 11 Abs. 4 AufenthG)	§ 11 Abs. 3 Satz 2 und 3 AufenthG
<b>Ausweisung wegen Verbrechen gegen den Frieden, eines Kriegsverbrechens oder eines Verbrechens gegen die Menschlichkeit; Abschiebungsanordnung nach § 58a AufenthG</b>	Keine Befristung	Oberste Landesbehörde kann im Einzelfall Ausnahmen zulassen	§ 11 Abs. 5 AufenthG

einer strafrechtlichen Verurteilung vorliegt oder wenn von der betroffenen Person eine schwerwiegende Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung ausgeht, darf die Maximaldauer überschritten werden (§ 11 Abs. 3 Satz 2); in diesem Fall soll die Frist maximal 10 Jahre sein (§ 11 Abs. 3 Satz 4 AufenthG). Dies ist z. B. der Fall bei der Verurteilung wegen Straftaten, Mitgliedschaft in einer terroristischen Vereinigung oder dem öffentlichen Aufruf zu Gewaltanwendung (vgl. § 54 AufenthG). Bei einer Abschiebungsanordnung (§ 58a AufenthG) und im Falle eines Verbrechens gegen den Frieden, eines Kriegsverbrechens oder eines Verbrechens gegen die Menschlichkeit wird das Verbot in der Regel nicht befristet (§ 11 Abs. 5 AufenthG). Tabelle 9 gibt einen Überblick über die Dauer von Wiedereinreiseverboten je nach Grund für deren Verhängung.

### 9.2.3 Wirksamwerden und Durchsetzung von Wiedereinreiseverboten

Das Einreise- und Aufenthaltsverbot gem. § 11 Abs. 1 AufenthG entfaltet seine Wirkung kraft Gesetzes mit der tatsächlichen Abschiebung oder Zurückschiebung; im Falle der Ausweisung mit der Ausreise des Drittstaatsangehörigen. Es muss deshalb z. B. in einem ablehnenden Asylbescheid nicht angeordnet, sondern nur befristet werden. Wird der irreguläre Aufenthalt einer Person erst bei deren selbstständiger Ausreise aus Deutschland entdeckt, ergeht kein Wiedereinreiseverbot, da hier auch keine gesonderte Rückkehrentscheidung an die betroffene Person ergeht (vgl. Kap. 3.2.5). Wird ein Einreise- und Aufenthaltsverbot jedoch wegen der Ablehnung eines Asylantrags als offensichtlich unbegründet oder wegen einem erfolglosen wiederholten Folge- oder Zweitantrag verhängt, so wird das Verbot mit Bestandskraft der Entscheidung über das Asylverfahren wirksam (§ 11 Abs. 7 Satz 2 AufenthG). Die Wirksamkeit hängt hier nicht davon ab, ob die betroffene Person freiwillig ausgereist ist.

### 9.2.4 Eintragung in das Schengener Informationssystem

Einreiseverbote aus Gründen der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung oder der nationalen Sicherheit müssen von den Schengen-Mitgliedstaaten in das Schengener Informationssystem (SIS) eingetragen werden. Bei Einreiseverboten, die auf einer Ausweisung, einer Zurückweisung oder einer Abschiebung beruhen, können die Mitgliedstaaten eine Eintragung vornehmen, sind hierzu jedoch nicht verpflichtet (Art. 24 Abs. 2 und 3 SIS II-Verordnung<sup>49</sup>). In Deutschland werden Einreise- und Aufenthaltsverbote in das SIS eingetragen (Art. 24 SIS-II-Verordnung). Es erfolgt keine Eintragung in den Pass der ausreisepflichtigen Person (BAMF 2016). Die betroffenen Personen werden zusätzlich im bundesweiten polizeilichen Informationssystem INPOL und im Ausländerzentralregister eingetragen. Die Eintragung wird in der Regel durch die zuständige Ausländerbehörde veranlasst und durch das jeweilige Landeskriminalamt vorgenommen.

### 9.2.5 Folgen eines Wiedereinreiseverbotes

Ein Einreise- und Aufenthaltsverbot hat zur Folge, dass die betroffene Person nicht mehr einreisen darf und keinen Aufenthaltstitel erhält (§ 11 Abs. 1 AufenthG). Tut sie das doch, so gilt die Einreise als unerlaubt (§ 14 Abs. 1 Nr. 3 AufenthG). Eine Ausnahme hierzu gilt jedoch für die Betretenserlaubnis (§ 11 Abs. 8 AufenthG), mittels derer die Einreise ausnahmsweise für kurzfristige Aufenthalte erlaubt werden kann, wenn zwingende Gründe die Anwesenheit erfordern oder die Versagung der Erlaubnis eine unbillige Härte bedeuten würde. Der Verstoß gegen das Einreise- und Aufenthaltsverbot ist eine Straftat, die mit bis zu drei Jahren Gefängnis oder mit Geldstrafe geahndet werden kann; der Versuch ist strafbar (§ 95 Abs. 2 Nr. 1, Abs. 3 AufenthG).

49 Verordnung (EG) Nr. 1987/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 2006 über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II).

Tabelle 10: Praktische Herausforderungen bei der Umsetzung von WE-Sperren

Herausforderungen im Zusammenhang mit Wiedereinreisesperren	Ja/Nein/In manchen Fällen	Gründe
Einhaltung der Sperre durch betroffene Drittstaatsangehörige	In manchen Fällen	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nutzung gefälschter oder falscher Dokumente bei Wiedereinreise</li> <li>Verstoß nicht immer feststellbar bei Einreise über Schengengrenze (EMN 2014)</li> </ul>
Überwachung der Einhaltung	In manchen Fällen	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fristbeginn schwer festzusetzen wenn kein Nachweis der Ausreise besteht (z. B. spontane freiwillige Ausreise ohne Meldung; keine Abgabe der GÜB)</li> </ul>
Kooperation mit anderen Mitgliedstaaten in der Umsetzung von Einreisesperren	In manchen Fällen	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nichteintragung von Einreiseverboten in SIS durch andere Schengenstaaten (EMN 2014)</li> </ul>
Kooperation mit dem Herkunftsland in der Umsetzung von Einreisesperren	Nein	

# 10 Schlussfolgerungen

## **Einfluss und Stellenwert von europarechtlichen Vorschriften in der deutschen Rückkehrpolitik**

Die Rückführungsrichtlinie hat in Deutschland je nach Bereich unterschiedliche Auswirkungen auf die Rückkehrpolitik: Wichtige Änderungen ergaben sich bei der Frist zur selbstständigen Ausreise, der Definition von Fluchtgefahr, insbesondere als Grundlage der Anordnung von Abschiebungshaft, bei der Durchführung von Abschiebungshaft und bei den Bestimmungen zu Wiedereinreiseverboten. Wenig bis keinen Anpassungsbedarf gab es bei der Richtlinienumsetzung mit Blick auf die Bestimmungen zum Erlass der Rückkehrentscheidung bzw. Abschiebungsandrohung, die Möglichkeiten zur Einlegung von Rechtsmitteln sowie hinsichtlich der Regelungen zum Umgang mit besonders Schutzbedürftigen und mit medizinischen Abschiebungshindernissen. Allerdings ergaben sich einige der in der Praxis bedeutsamsten Änderungen nach der Umsetzung der Richtlinie durch europäische und nationale Rechtsprechung, insbesondere bei der Abschiebungshaft und der Verhängung von Wiedereinreiseverboten. Seit dem Jahr 2015 werden zudem verstärkt, wenn auch bisher nur für wenige Staaten, EU-Reisedokumente für die Rückführung verwendet.

Wie die Gegenüberstellung der Empfehlung und der bundesrechtlichen Vorschriften in Deutschland zeigt, empfiehlt die Europäische Kommission in einigen Bereichen eine restriktivere Anwendung der Richtlinie, als sie derzeit in Deutschland angewandt wird. In anderen Bereichen entsprechen die einzelnen Empfehlungen bereits der Rechtslage, beispielsweise bei der Zusammenlegung von Abschiebungsandrohung und der behördlichen Entscheidung über die Ausreisepflicht.

Der Stellenwert von EU-rechtlichen Vorschriften für die Rückkehrpolitik in Deutschland ist im Bereich der Rückkehrförderung und der freiwilligen Rückkehr eher gering, während für die zwangsweise Rückführung und die Abschiebungshaft detailliertere Regelungen existieren, die den Rahmen für individuelle nationale Regelungen begrenzen. Daneben wird die Umsetzung europarechtlicher Vorgaben im Bereich der Rückkehr auch von der föderalen Struktur geprägt, da die Bundesländer für die Organisation von Abschiebungen und auch Abschiebungshaft zuständig sind. Die Verwaltungspraxis zwischen Bundesländern und einzelnen Ausländerbehörden kann sich dabei auch bei einheitlichen europarechtlichen und bundesrechtlichen Vorgaben deutlich unterscheiden.

# Literaturverzeichnis

- Augustin, Julian** (2016): Die Rückführungsrichtlinie der Europäischen Union. Richtliniendogmatik, Durchführungspflichten, Reformbedarf. Berlin: Berliner Wissenschaftsverlag.
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** (2016): Einreise- und Aufenthaltsverbote. Online: <https://www.bamf.de/DE/Fluechtlingsschutz/AblaufAsylv/AusgangVerfahren/EinreiseAufenthaltsverbote/einreise-aufenthaltsverbote.html> (16.08.2017).
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** (2017): StarthilfePlus. Online: <http://www.bamf.de/DE/Rueckkehr/Rueckkehrprogramme/StarthilfePlus/starthilfeplus.html> (16.08.2017).
- Basse, Sebastian/Burbaum, Ann-Marie/Richard, Corinna** (2011): Das "zweite Richtlinienumsetzungsgesetz" im Überblick, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik 11/12 2011, 361-368.
- Bauer, Ina** (2016): § 61 Aufenthaltsgesetz, in: Bergmann, Jan/Dienelt, Klaus (Hg.): Ausländerrecht – Kommentar, München : C. H. Beck.
- Bayerischer Rundfunk** (2017): Nach Abschiebung in München. 18 Afghanen in Kabul eingetroffen, 23.02.2017. Online: <http://www.br.de/nachrichten/afghanen-sammelabschiebung-muenchen-100.html> (14.08.2017).
- Bayerisches Staatsministerium für Justiz** (2017): Beilage zum Jahresbericht 2016. Kurzinformation über die Justizvollzugsanstalt Mühldorf am Inn - Einrichtung für Abschiebungshaft - Stand: 1. Januar 2017. Online: <https://www.justiz.bayern.de/justizvollzug/anstalten/jva-muehldorf/> (31.08.2017).
- BMI - Bundesministerium des Innern** (2016): BMI-Fact Sheet zur Durchsetzung der Ausreisepflicht (Abschiebung). Online: <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/DE/2016/07/factsheet-abschiebungen.html> (28.07.2017).
- BMI - Bundesministerium des Innern** (2017a): De Maizièrre über die Kritik von Martin Schulz, die Abschiebep Praxis und die Seenotrettung im Mittelmeer. Interview in der Rhein-Neckar-Zeitung, 18.08.2017. Online: <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Interviews/DE/2017/08/interview-rnz.html> (01.09.2017).
- BMI - Bundesministerium des Innern** (2017b): Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs Dr. Ole Schröder auf die schriftliche Frage von Ulla Jelpke (Die Linke), 23.03.2017, Arbeitsnummer 3/105, Berlin: BMI.
- BMI - Bundesministerium des Innern** (2017c): Übergangsregelung für Programm "StarthilfePlus" verlängert. Pressemitteilung vom 31.07.2017. Online: <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2017/07/uebergangsregelungen-starthilfe-plus-verlaengert.html> (31.08.2017).
- BMI - Bundesministerium des Innern** (2017d): "Optimierung des Rückkehrmanagements". Rede zum Treffen der Ausländerbehörden mit dem BMI beim Deutschen Landkreistag. Online: <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Reden/DE/2017/06/optimierung-des-rueckkehrmanagements.html> (16.08.2017).
- BPTK – Bundespsychotherapeutenkammer** (2016): Entwurf eines Gesetzes zur Einführung beschleunigter Asylverfahren. Stellungnahme der Bundespsychotherapeutenkammer vom 1. Februar 2016, Berlin: BPTK.
- Breyton, Ricarda/Heimbach, Tobias** (2017): Das Comeback der Abschiebehaft in Deutschland, in: Welt, 01.08.2017. Online: <https://www.welt.de/politik/deutschland/article167243145/Das-Comeback-der-Abschiebehaft-in-Deutschland.html> (31.08.2017).



**Bundesregierung** (o. J.): Bleiben alle Asylbewerber in Deutschland? Online: <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Lexikon/FAQ-Fluechtlings-Asylpolitik/1-was-muss-ich-ueber-fluechtlinge-wissen/250-Asylbewerber-Deutschland.html> (28.08.2017).

**Bundesregierung** (2017): Einigung von Bund und Ländern. Vorerst keine Abschiebungen nach Afghanistan, 01.06.2017. Online: <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2017/06/2017-06-01-mpk-mit-bundeskanzlerin.html> (14.08.2017).

**Cherti, Myriam/Szilard, Miklos** (2013): Returning irregular migrants. How effective is the EU's response? London : Institute for Public Policy Research.

**Deutscher Bundestag** (2011): Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP. Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung aufenthaltsrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union und zur Anpassung nationaler Rechtsvorschriften an den EU-Visakodex. Drucksache 17/5470, Berlin : Deutscher Bundestag.

**Deutscher Bundestag** (2013): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Jan Korte, Sevim Dağdelen, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 17/12148 – Abschiebungen im Jahr 2012. Drucksache 17/12442, Berlin: Deutscher Bundestag.

**Deutscher Bundestag** (2014a): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Jan Korte, Sevim Dağdelen, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 18/662 – Abschiebungen im Jahr 2013. Drucksache 18/782, Berlin: Deutscher Bundestag.

**Deutscher Bundestag** (2014b): Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD. Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Rechtsstellung von asylsuchenden und geduldeten Ausländern. Drucksache 18/3144, Berlin: Deutscher Bundestag.

**Deutscher Bundestag** (2015a): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Jan Korte, Sevim Dağdelen, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 18/3896 – Abschiebungen im Jahr 2014. Drucksache 18/4025, Berlin: Deutscher Bundestag.

**Deutscher Bundestag** (2015b): Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD. Entwurf eines Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes. Drucksache 18/6185, Berlin: Deutscher Bundestag.

**Deutscher Bundestag** (2016a): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Frank Tempel, Jan Korte, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 18/7347 – Abschiebungen im Jahr 2015. Drucksache 18/7588, Berlin: Deutscher Bundestag.

**Deutscher Bundestag** (2016b): Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Jan Korte, Sevim Dağdelen,weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.– Drucksache 18/3769 – Die Praxis der Abschiebungshaft und Fragen zum Haftvollzug. Drucksache 18/7196, Berlin : Deutscher Bundestag.

**Deutscher Bundestag** (2016c): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Kathrin Vogler, Frank Tempel, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 18/9380 – Aussagen des Bundesministers des Innern zu medizinischen Abschiebungshindernissen. Drucksache 18/9603, Berlin: Deutscher Bundestag.

**Deutscher Bundestag** (2016d): Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD. Entwurf eines Gesetzes zur Einführung beschleunigter Asylverfahren. Drucksache 18/7538, Berlin: Deutscher Bundestag.

**Deutscher Bundestag** (2017a): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Luise Amtsberg, Volker Beck (Köln),Katja Keul, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 18/12457 – Rückkehrpolitik der Bundesregierung. Drucksache 18/12679, Berlin : Deutscher Bundestag.



- Deutscher Bundestag** (2017b): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Frank Tempel, Sevim Dağdelen, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 18/13114 – Abschiebungen und Ausreisen im ersten Halbjahr 2017. Drucksache 18/ 13218, Berlin: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag** (2017c): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Jan Korte, Sevim Dağdelen, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 18/10955 – Abschiebungen im Jahr 2016. Drucksache 18/11112, Berlin: Deutscher Bundestag.
- Diakonie Hessen** (2017): Abschiebungshaft in vielen Fällen rechtlich fragwürdig. Diakonie und Caritas stellen Auswertung des Rechtshilfefonds zur Abschiebungshaft in Ingelheim vor. Online: <http://www.diakonie-hessen.de/aktuell/nachrichten/details/article/abschiebungshaft-in-vielen-faellen-rechtlich-fragwuerdig.html> (15.08.2017).
- ECRE – European Council on Refugees and Exiles** (2009): ECRE Information Note on the Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals, Brussels : European Council on Refugees and Exiles.
- ECRE – European Council on Refugees and Exiles** (2017): New EU Commission plans on returns and detention will create more harm and suffering. Online: <https://www.ecre.org/new-eu-commission-plans-on-returns-and-detention-will-create-more-harm-and-suffering/> (03.08.2017).
- EMN – Europäisches Migrationsnetzwerk** (2014): EMN Inform: Bewährte Praktiken im Zusammenhang mit der Rückkehr und Wiedereingliederung irregulärer Migranten: Politik der (Mitglied-) Staaten zu Einreiseverboten und dem Gebrauch von Rückübernahmeabkommen zwischen (Mitglied-) Staaten und Drittstaaten. Online: <http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/EMN/SyntheseberichteInform/ZuStudien/emn-wp58-inform-bewaehrte-praktiken-rueckkehr-reintegration.html?nn=1366152> (23.08.2017).
- EMN – Europäisches Migrationsnetzwerk** (2016): Ad Hoc Query on the Use of Detention in Return Procedures (update), Requested by COM on 9th August 2016. Online: [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european\\_migration\\_network/reports/adhocqueries\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/adhocqueries_en) (28.07.2017).
- EMN – Europäisches Migrationsnetzwerk** (2017): EMN Ad-Hoc Query on Return of unaccompanied minors requested on 3rd March 2017. Online: [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european\\_migration\\_network/reports/adhocqueries\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/adhocqueries_en) (28.07.2017).
- EMN - Europäisches Migrationsnetzwerk/BAMF - Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** (2015): Migration, Integration, Asyl. Politische Entwicklungen in Deutschland 2014. Jährlicher Bericht der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN), Nürnberg : BAMF.
- EMN - Europäisches Migrationsnetzwerk/BAMF - Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** (2016a): Migration, Integration, Asyl. Politische Entwicklungen in Deutschland 2015. Jährlicher Bericht der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN), Nürnberg : BAMF.
- EMN - Europäisches Migrationsnetzwerk/BAMF - Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** (2016b): Umgang mit abgelehnten Asylbewerbern in Deutschland. Fokusstudie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN). Working Paper 69 des Forschungszentrums des Bundesamtes, Nürnberg : BAMF.
- EMN - Europäisches Migrationsnetzwerk/BAMF - Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** (2017): Migration, Integration, Asyl. Politische Entwicklungen in Deutschland 2016. Jährlicher Bericht der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN), Nürnberg : BAMF.
- EMN/KOM – Europäisches Migrationsnetzwerk/Europäische Kommission** (2014): Asylum and Migration. Glossary 3.0. Online: <http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/EMN/Glossary/emn-glossary.html?nn=6144894> (23.08.2017).

- Flüchtlingsrat Thüringen e.V.** (2016): Arbeitshilfe. Umgang mit Bescheiden des BAMF bei Ablehnung, Erfurt : Flüchtlingsrat Thüringen e.V.
- Giaramita, Nina** (2017): Ausbildung schützt nicht immer vor Abschiebung, in: WDR.de, 14.06.2017. Online: <http://www1.wdr.de/nachrichten/fluechtlinge/fluechtlinge-ausbildung-duldung-100.html> (14.08.2017).
- Grote, Janne.** (2014): Abschiebungshaft und Alternativen zur Abschiebungshaft in Deutschland. Fokusstudie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN). Working Paper 59 des Forschungszentrums des Bundesamtes. Nürnberg : BAMF.
- Grote, Janne.** (2015): Irreguläre Migration und freiwillige Rückkehr - Ansätze und Herausforderungen der Informationsvermittlung. Fokusstudie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN). Working Paper 65 des Forschungszentrums des Bundesamtes, Nürnberg: BAMF.
- Grote, Janne/Vollmer, Michael** (2016): Wechsel zwischen Aufenthaltstiteln in Deutschland. Fokusstudie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN). Working Paper 67 des Forschungszentrums des Bundesamtes, Nürnberg : BAMF.
- Hailbronner, Kay** (2017): Asyl- und Ausländerrecht. 4. Auflage, Stuttgart : Kohlhammer Verlag.
- Hailbronner, Kay/Thym, Daniel** (o. J.): Redial Project National Synthesis Report – Germany (Draft).Template for the National Reports on the Third Package of the Return Directive – Articles 15 to 18 RD. Online: <http://euredial.eu/publications/national-synthesis-reports/> (04.09.2017).
- Hecker, Jan** (2017): § 23, in: Kluth, Winfried/Heusch, Andreas (Hg.): Beck'scher Onlinekommentar Ausländerrecht, München : C. H. Beck.
- Hörich, Carsten** (2015): Abschiebungen nach europäischen Vorgaben. Die Auswirkungen der Rückführungsrichtlinie auf das deutsche Aufenthaltsrecht, Baden-Baden : Nomos Verlag.
- IMK - Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder - Geschäftsstelle** (2017): Sammlung der zur Veröffentlichungfreigegebenen Beschlüsse der 206. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder am 12. bis 14. Juni 2017 in Dresden, Berlin : IMK, 2017.
- IOM - Internationale Organisation für Migration** (2017): REAG/GARP-Programm 2017. Merkblatt für deutsche Behörden, Mitglieder der Wohlfahrtsverbände, Fachberatungsstellen, Zentrale Rückkehrberatungsstellen, Ausländerbeauftragte und den Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR). Online: [http://germany.iom.int/sites/default/files/REAG/REAG-GARP-Merkblatt\\_2017.pdf](http://germany.iom.int/sites/default/files/REAG/REAG-GARP-Merkblatt_2017.pdf) (21.07.2017).
- Keßler, Stefan** (2016): § 62, in: Hofmann, Rainer (Hg.): Kommentar Ausländerrecht. 2. Auflage, Baden-Baden : Nomos Verlag.
- Klößner, Max** (2017): Gegen alle Vernunft und Humanität – Abschiebungen nach Afghanistan, in: PRO ASYL, 18.07.2017. Online: <https://www.proasyl.de/hintergrund/gegen-alle-vernunft-und-humanitaet-abschiebungen-nach-afghanistan/> (14.08.2017).
- Kluth, Winfried** (2017): § 59, in: Kluth, Winfried/Heusch, Andreas (Hg.): Beck'scher Onlinekommentar Ausländerrecht, München : C. H. Beck.
- Kohls, Martin** (2014): Wirksamkeit von Wiedereinreiseperrn und Rückübernahmeabkommen. Fokusstudie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN). Working Paper 57 des Forschungszentrums des Bundesamtes. Nürnberg: BAMF.

- KOM - Europäische Kommission** (2013): Evaluation on the application of the Return Directive (2008/115/EC). Brüssel : KOM.
- KOM - Europäische Kommission** (2015): Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. EU Action Plan on return. COM(2015) 453 final, Brüssel : KOM.
- KOM - Europäische Kommission** (2017a): Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on a more effective Return Policy in the European Union - A Renewed Action Plan. COM(2017) 200 final, Brüssel: KOM.
- KOM - Europäische Kommission** (2017b): Commission Recommendation of 7.3.2017 on making returns more effective when implementing the Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council. COM (2017) 1600 final, Brüssel: KOM.
- Kreienbrink, Axel** (2007): Freiwillige und zwangsweise Rückkehr von Drittstaatsangehörigen aus Deutschland, in: BAMF/ EMN - Bundesamt für Migration und Flüchtlinge/Europäisches Migrationsnetzwerk (Hg.): Rückkehr aus Deutschland. Forschungsstudie 2006 im Rahmen des Europäischen Migrationsnetzwerks, Nürnberg : BAMF, 25-208.
- Landtag Nordrhein-Westfalen** (2017): Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage 5587 vom 9. Februar 2017 des Abgeordneten Christian Möbius CDU - Drucksache 16/14220 - Abschiebehaftplätze in NRW. Drucksache 16/14487, Düsseldorf: Landtag NRW.
- Lohse, Eckart/Staib, Julian** (2016): Arzt statt Abschiebung, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 14.07.2016. Online: [http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/falsche-atteste-fuer-asylbewerber-laesst-sich-der-vorwurf-belegen-14339118.html?printPagedArticle=true#pageIndex\\_2](http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/falsche-atteste-fuer-asylbewerber-laesst-sich-der-vorwurf-belegen-14339118.html?printPagedArticle=true#pageIndex_2) (16.08.2017).
- Marx, Reinhard** (2017): Aufenthalts-, Asyl- und Flüchtlingsrecht. Handbuch, 6. Auflage, Baden-Baden : Nomos Verlag.
- Masuch, Thorsten/Gordzielik, Teresia** (2016): § 58, in: Huber, Berthold (Hg.): Aufenthaltsgesetz Kommentar, München : C. H. Beck.
- MDR – Mitteldeutscher Rundfunk** (2017): Ausreisegewahrsam in Sachsen, MDR, 17.05.2017. Online: <http://www.mdr.de/sachsen/ausreisegewahrsam-in-sachsen-100.html> (16.08.2017).
- Mediendienst Integration** (2017): Interview zu afghanischen Schutzsuchenden. "Diese Abschiebungspolitik will Flüchtlinge verunsichern", 16.06.2017. Online: <https://mediendienst-integration.de/artikel/abschiebung-afghanen-bayern-cafe-104-illegaler-aufenthalt.html> (14.08.2017).
- Ministerium für Inneres und Bundesangelegenheiten Schleswig-Holstein** (2016): Unterbringung von vollziehbar Ausreisepflichtigen in der Landesunterkunft für Ausreisepflichtige. Erlass vom 29.12.2016. Online: [www.schleswig-holstein.de/DE/Schwerpunkte/InformationenFluechtlinge/Downloads/Erlass%20zur%20Landesunterkunft%20f%C3%BCr%20Ausreisepflichtige.pdf;jsessionid=7473148E1D4D4B4DB2151638A091763A?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](http://www.schleswig-holstein.de/DE/Schwerpunkte/InformationenFluechtlinge/Downloads/Erlass%20zur%20Landesunterkunft%20f%C3%BCr%20Ausreisepflichtige.pdf;jsessionid=7473148E1D4D4B4DB2151638A091763A?__blob=publicationFile&v=2) (01.08.2017).
- Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration Baden-Württemberg** (2016): Abschiebungshafteinrichtung in Pforzheim nimmt Betrieb auf. Pressemitteilung vom 01.04.2016. Online: <http://im.baden-wuerttemberg.de/de/service/presse-und-oeffentlichkeitsarbeit/pressemitteilung/pid/abschiebungshafteinrichtung-in-pforzheim-nimmt-betrieb-auf/> (31.08.2017).
- Müller, Andreas** (2014): Unbegleitete Minderjährige in Deutschland. Fokusstudie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN). Working Paper 60 des Forschungszentrums des Bundesamtes, Nürnberg : BAMF.

- Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport** (2016): Rechtliche Hinweise und verfahrensmäßige Vorgaben zur Organisation und Durchführung des Rückführungs- und Rücküberstellungsvollzugs (Abschiebung) und zur Beantragung von Abschiebungshaft (Rückführungserlass). Runderlass des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport vom 24.08.2016 – Az. 15 – 12231.3.
- Öchsner, Thomas** (2017b): Abschiebung von Azubis empört Firmen, in: Süddeutsche Zeitung, 25.04.2017. Online: <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/fluechtlinge-in-ausbildung-abschiebung-von-azubis-empoert-firmen-1.3478012> (14.08.2017).
- Parusel, Bernd** (2009): Unbegleitete minderjährige Migranten in Deutschland - Aufnahme, Rückkehr und Integration. Working Paper 26 des Forschungszentrums des Bundesamtes, Nürnberg : BAMF.
- Peers, Steve** (2011): EU Justice and Home Affairs Law. 3. Auflage, Oxford: Oxford University Press.
- Pelzer, Marei/Sextro, Uli** (2013): Schutzlos hinter Gittern. Abschiebungshaft in Deutschland, Frankfurt a. M.: Pro Asyl e. V. und Diakonisches Werk in Hessen und Nassau e. V.
- Popien, Matthias/Heinemann, Christoph** (2017): Erst zwölf Asylbewerber im Abschiebezentrum am Flughafen, in: Hamburger Abendblatt, 13.04.2017. Online: <https://www.abendblatt.de/hamburg/article210250525/Erst-zwoelf-Asylbewerber-im-Abschiebezentrum-am-Flughafen.html> (16.08.2017).
- PRO ASYL** (2017): Stellungnahme zur Lagebeurteilung des Auswärtigen Amtes zu Afghanistan, 25. August 2018. Online: <https://www.proasyl.de/news/thema-verfehlt-lagebeurteilung-des-auswaertigen-amtes-zu-afghanistan-unzureichend/> (01.09.2017).
- rbb - Rundfunk Berlin-Brandenburg** (2017): Interview. Brandenburgs Abschiebehaft in Eisenhüttenstadt geschlossen - "Das nötige Know-how ist in der Innenverwaltung nicht gegeben", 24.03.17. Online: <https://www.rbb24.de/studiofrankfurt/beitraege/2017/03/brandenburgs-abschiebehaft-geschlossen.html> (31.08.2017)
- Reuters** (2015): Deutschland startet Abschiebungen mit Ersatzpapieren, 24.11.2015. Online: <http://de.reuters.com/article/deutschland-abschiebungen-idDEKBN0TD1EJ20151124> (28.07.2017).
- Rosenstein, Jan** (2015): Neuregelung der Residenzpflicht – Die Analyse des Gesetzes aus der Sicht der ausländerbehördlichen Praxis, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik Nr. 7, 226-230.
- Schneider, Jan** (2012): Maßnahmen zur Verhinderung und Reduzierung irregulärer Migration. Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN). Working Paper 41 der Forschungsgruppe des Bundesamtes, Nürnberg : BAMF.
- Staib, Julian** (2016): Bundesregierung: Ärzte verhindern Abschiebungen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 22.09.2016. Online: [http://www.faz.net/aktuell/politik/fluechtlingskrise/viele-deutsche-aerzte-verhindern-die-abschiebungen-abgelehnter-asylbewerber-behauptet-die-bundesregierung-14448117-p2.html?printPagedArticle=true#pageIndex\\_2](http://www.faz.net/aktuell/politik/fluechtlingskrise/viele-deutsche-aerzte-verhindern-die-abschiebungen-abgelehnter-asylbewerber-behauptet-die-bundesregierung-14448117-p2.html?printPagedArticle=true#pageIndex_2) (16.08.2017).
- SVR - Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration** (2017): Rückkehrpolitik in Deutschland. Wege zur Stärkung der geförderten Ausreise. Studie des SVR-Forschungsbereichs, Berlin : SVR.
- SWR- Südwestrundfunk** (2017): Abschiebegefängnis Pforzheim: 358 Häftlinge in 365 Tagen, 01.04.2017. Online: <https://www.swr.de/swraktuell/bw/abschiebegefängnis-pforzheim-358-haeftlinge-in-365-tagen/-/id=1622/did=19299230/nid=1622/htcjo6/index.html> (31.08.2017).
- Tangermann, Julian/Grote, Janne** (2017): Illegale Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen in Deutschland. Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN). Working Paper 74 des Forschungszentrums des Bundesamtes, Nürnberg : BAMF.

- UAG Vollzugsdefizite** (2015): Bericht der Unterarbeitsgruppe Vollzugsdefizite über die Ergebnisse der Evaluierung des Berichts über die Probleme bei der praktischen Umsetzung von ausländerbehördlichen Ausreisemaßnahmen und Vollzugsmaßnahmen vom April 2011. Online: <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Nachrichten/Kurzmeldungen/2016/bund-laender-bericht-hindernisse-abschiebungen.html> (16.08.2017).
- UNHCR - UN-Flüchtlingshochkommissariat** (2008): UNHCR Position on the Proposal for a Directive on Common Standards and Procedures in Member States for Returning Illegally Staying Third-Country Nationals, Brüssel: UNHCR.
- Von Bebenberg, Pitt** (2017): Hessen erwägt Ausreisegewahrsam, in: Frankfurter Rundschau, 26.06.2017. Online: <http://www.fr.de/rhein-main/abschiebungen-hessen-erwaegt-ausreisegewahrsam-a-1302421> (16.08.2017).
- Winkelmann, Holger**. (2016): § 62, in: Bergmann, Jan/Dienelt, Klaus (Hg.): Ausländerrecht – Kommentar, München : C. H. Beck.

# Anhang

Tabelle 11: Personen in Abschiebungshaft 2012 – 2015 – jew. Zeitraum 01.01 bis 31.12.<sup>2</sup>

	2012				2013				2014				2015 <sup>2</sup>			
	Männer	Frauen	< 18 <sup>1</sup>	Gesamt	Männer	Frauen	< 18 <sup>1</sup>	Gesamt	Männer	Frauen	< 18 <sup>1</sup>	Gesamt	Männer	Frauen	< 18 <sup>1</sup>	Gesamt
<b>Baden-Württemberg<sup>12</sup></b>	437	17	k.A. <sup>10</sup>	<b>454</b>	508	17	k.A. <sup>10</sup>	<b>525</b>	73	0	0	<b>73</b>	30	1	0	<b>31<sup>2</sup></b>
<b>Bayern</b>	1047	59	28	<b>1134</b>	974	55	9	<b>1038</b>	445	44	1	<b>490</b>	132	14	0	<b>146<sup>2</sup></b>
<b>Berlin</b>	298	27	1	<b>326</b>	202	19	0	<b>221</b>	314	34	1	<b>349</b>	146	7	0	<b>153<sup>2</sup></b>
<b>Brandenburg</b>	296	43	1	<b>340</b>	187	48	0	<b>235</b>	90	12	0	<b>102</b>	19	1	0	<b>20<sup>2</sup></b>
<b>Bremen</b>	25	2	1	<b>28</b>	12	1	0	<b>13</b>	9	0	0	<b>9</b>	4	0	0	<b>4<sup>2</sup></b>
<b>Hamburg<sup>13</sup></b>	149	0	0	<b>149</b>	116	0	0	<b>116</b>	78	2	0	<b>80</b>	3	0	0	<b>3</b>
<b>Hessen<sup>9</sup></b>	503	27	k.A.	<b>530</b>	426	15	k.A.	<b>441</b>	153	9	k.A.	<b>162</b>	50	1	k.A.	<b>51<sup>2</sup></b>
<b>Mecklenburg-Vorpommern<sup>3</sup></b>	57	0	3	<b>60</b>	84	0	2	<b>86</b>	12	0	0	<b>12</b>	k. A.	k.A.	k.A.	<b>k. A.</b>
<b>Niedersachsen</b>	265	13	0	<b>278</b>	153	10	0	<b>163</b>	149	9	0	<b>158</b>	93	1	0	<b>94<sup>2</sup></b>
<b>Nordrhein-Westfalen<sup>4,5</sup></b>	1297	111	k.A. <sup>9</sup>	<b>1408</b>	1096	97	k.A. <sup>9</sup>	<b>1193</b>	390	34	k.A. <sup>9</sup>	<b>424</b>	64	1	0	<b>65</b>
<b>Rheinland-Pfalz</b>	112	10	1	<b>123</b>	30	1	0	<b>31</b>	30	1	0	<b>31</b>	16	0	0	<b>16<sup>2</sup></b>
<b>Saarland</b>	26	3	0	<b>29</b>	7	1	0	<b>8</b>	7	1	0	<b>8</b>	0	1	0	<b>1<sup>2</sup></b>
<b>Sachsen<sup>6</sup></b>	195	24	k.A.	<b>219</b>	173	8	k.A.	<b>181</b>	0	0	0	<b>0</b>	0	0	0	<b>0</b>
<b>Sachsen-Anhalt<sup>14</sup></b>	60	3	0	<b>63</b>	60	3	0	<b>63</b>	55	4	0	<b>59</b>	42	0	0	<b>42<sup>2</sup></b>
<b>Schleswig Holstein<sup>7</sup></b>	307	0	7	<b>314</b>	251	0	5	<b>256</b>	97	0	0	<b>97</b>	1 <sup>8</sup>	0	0	<b>0</b>
<b>Thüringen<sup>11</sup></b>	20	k.A.	k.A.	<b>20</b>	21	k.A.	k.A.	<b>21</b>	3	k.A.	k.A.	<b>3</b>	0	0	0	<b>0<sup>2</sup></b>
<b>Gesamt</b>	<b>5094</b>	<b>339</b>	<b>42</b>	<b>5475</b>	<b>4300</b>	<b>275</b>	<b>16</b>	<b>4591</b>	<b>1905</b>	<b>150</b>	<b>2</b>	<b>2057</b>	<b>599</b>	<b>27</b>	<b>0</b>	<b>626</b>



- 1 Bei Minderjährigen wird nicht nach weiblich/männlich unterschieden; bei Männern/Frauen sind nur erwachsene Personen angegeben. Ebenso ist mit den vorliegenden Zahlen keine Unterscheidung möglich, ob es sich um unbegleitete oder begleitete Minderjährige handelt. Jedoch werden unbegleitete Minderjährige in der Regel nicht abgeschoben (vgl. Kap. 8.2.2).
- 2 Für 2015: Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt und Thüringen bis 31.05.2015. Bayern bis 23.07.2015.
- 3 Letzter Inhaftierungstag in der JVA Bützow (Mecklenburg-Vorpommern) war der 25.02.2014. Die Angaben für 2014 gelten nur für diesen Zeitraum.
- 4 Die Zahlen für Nordrhein-Westfalen schließen auch die in Amtshilfe für andere Bundesländer und die Bundespolizei untergebrachten Abschiebungshaftfälle ein. Diese können von anderen Bundesländern ggf. ebenfalls aufgeführt werden.
- 5 Die Zahlen für 2015 beziehen sich nur auf den Zeitraum vom 15.05.2015 - 30.06.2015 und auf Unterbringungen in der UfA Büren. Zwischen der Schließung der JVA Büren am 25.07.2014 und der Eröffnung der UfA Büren am 15.05.2015 waren 165 Personen im Wege der Amtshilfe in anderen Bundesländern untergebracht.
- 6 Die Angaben für Sachsen beziehen sich jeweils auf die Stichtage 31.12.2012 und 31.12.2013. Seit Januar 2014 wird in Sachsen keine Abschiebungshaft mehr vollzogen.
- 7 Die Angaben für Schleswig-Holstein enthalten die Anzahl der Abschiebungshaftgefangenen in der Abschiebungshafteinrichtung Rendsburg, in der bis zum 01.11.2014 nur männliche Haftgefangene über 16 Jahren untergebracht wurden, sowie Dublin-Fälle. Bei letzteren ergeben sich in der zitierten Bundestagsdrucksache nicht näher ausgeführte Abweichungen um 10 Personen (für 2012) bzw. 2 Personen (für 2013).
- 8 Die Person wurde in Eisenhüttenstadt (Brandenburg) untergebracht.
- 9 Minderjährige werden nicht gesondert statistisch erfasst und sind daher in den Zahlen zu erwachsenen Männern und Frauen inbegriffen.
- 10 In Baden-Württemberg wurden 2012 und 2013 die einzelnen Altersgruppen nicht aufgeschlüsselt. Möglicherweise inhaftierte Minderjährige sind daher in den Zahlen zu erwachsenen Männern und Frauen inbegriffen.
- 11 In Thüringen wurde der Abschiebungshaftvollzug im eigenen Bundesland zum 17.07.2014 eingestellt; die Haft wird seitdem in Amtshilfe in Eisenhüttenstadt (Brandenburg) vollzogen. Die Angaben beziehen sich nur auf die Inhaftierungen in Thüringen vor dem 17.07.2014.
- 12 Bis zum Juli 2014 wurden männliche Abschiebungshäftlinge in Baden-Württemberg in einer speziellen Hafteinrichtung auf dem Gelände der JVA Mannheim untergebracht. Seit November 2013 wurde die Abschiebungshaft dann in Amtshilfe in der Landeseinrichtung für Asylbegehrende und Ausreisepflichtige (CEFAA) in Ingelheim (Rheinland-Pfalz) und in seltenen Ausnahmefällen in Abschiebungshafteinrichtungen in NRW und Bayern vollzogen. Die angegebenen Werte fassen die Haftzahlen für JVA und Abschiebungshafteinrichtungen zusammen. Statistische Grundlage zu im Wert enthaltenen Abschiebungsgefangenen in der JVA ist die Anzahl der innerhalb eines Jahres aus den baden-württembergischen JVAen abgeschobenen oder entlassenen Abschiebungsgefangenen.
- 13 Die Angaben beziehen sich bis zum 24. Juli 2014 ausschließlich auf die Zahlen des Abschiebungshaftvollzugs in Hamburg für männliche erwachsene Personen. Frauen wurden in diesem Zeitraum in Eisenhüttenstadt (Brandenburg) untergebracht.
- 14 Für 2012 sind keine Angaben zu Dublin-Fällen enthalten.

Quelle: Deutscher Bundestag 2016b: 10 ff.

# Abkürzungsverzeichnis

ABH	Ausländerbehörde
Abs.	Absatz
AsylG	Asylgesetz
AsylbLG	Asylbewerberleistungsgesetz
Asylpaket I	Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz
Asylpaket II	Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren
AufenthG	Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz)
AVwV Aufenth	Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz
AZR	Ausländerzentralregister
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BGH	Bundesgerichtshof
BMI	Bundesministerium des Innern
BPOL	Bundespolizei
BPtK	Bundespsychotherapeutenkammer
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
EG	Europäische Gemeinschaft
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMN	Europäisches Migrationsnetzwerk
Empf.	Empfehlung
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
f.	die folgende (z. B. Seite eines Dokuments)
ff.	die folgenden (z. B. Seiten eines Dokuments)
GÜB	Grenzübertrittsbescheinigung
IMK	Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
IOM	International Organization for Migration – Internationale Organisation für Migration
i. S. d.	im Sinne des
i. V. m.	in Verbindung mit
JVA	Justizvollzugsanstalt
KOM	Europäische Kommission
NRW	Nordrhein-Westfalen
PTBS	Posttraumatische Belastungsstörung
RFRL	Rückführungsrichtlinie
SGB	Sozialgesetzbuch
RL	Richtlinie
RN	Randnummer

S.	Seite
s.	siehe
SIS	Schengener Informationssystem
s. o.	siehe oben
sog.	sogenannte
s. u.	siehe unten
SVR	Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration
SWR	Südwestrundfunk
u. a.	unter anderem
UNHCR	Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (United Nations High Commissioner for Refugees)
u. U.	unter Umständen
Vgl.	Vergleiche
VO	Verordnung
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
z. B.	zum Beispiel
ZUR	Gemeinsames Zentrum zur Unterstützung der Rückkehr

# Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Ausreisepflichtige Drittstaatsangehörige* pro Stichtag	18
Tabelle 2:	Zurückweisungen, Abschiebungen und Zurückschiebungen von Drittstaatsangehörigen 2012-2017 (1. Halbjahr)*	18
Tabelle 3:	Durch REAG/GARP geförderte Ausreisen 2012-2017 (1. Halbjahr)	20
Tabelle 4:	Herausforderungen und Maßnahmen hinsichtlich der Frist zur freiwilligen Rückkehr	27
Tabelle 5:	Kriterien zur Feststellung von Fluchtgefahr	31
Tabelle 6:	Haftkapazitäten, gemessen in der Zahl der Betten, Stand: 31.12.2016	39
Tabelle 7:	Anzahl der Personen in Abschiebungshaft 2012 – 2016	40
Tabelle 8:	Gründe für die Verhängung eines Einreise- und Aufenthaltsverbotes	49
Tabelle 9:	Dauer von Einreise- und Aufenthaltsverboten	50
Tabelle 10:	Praktische Herausforderungen bei der Umsetzung von WE-Sperren	51
Tabelle 11:	Personen in Abschiebungshaft 2012 – 2015 – jew. Zeitraum 01.01 bis 31.12.	60

# Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Zurückweisungen, Abschiebungen und Zurückschiebungen von Drittstaatsangehörigen	19
Abbildung 2:	Durch REAG/GARP geförderte Ausreisen nach Aufenthaltsstatus	20

# Publikationen des Forschungszentrums Migration, Integration und Asyl (Auswahl)

## Working Paper

- |  |  |
|--|--|
| <p><b>WP 76</b> Identitätssicherung und -feststellung im Migrationsprozess – Herausforderungen und Praktiken im deutschen Kontext – Fokusstudie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)<br/>Verfasst von: Julian Tangermann (2017)</p> | <p><b>WP 70</b> Resettlement: Aufnahme- und Integrationserfahrungen von besonders schutzbedürftigen Flüchtlingen. Qualitative Studie<br/>Verfasst von: Tatjana Baraulina, Maria Bitterwolf (2016)</p>  |
| <p><b>WP 75</b> Altenpflege für Muslime – Informationsverhalten und Akzeptanz von Pflegearrangements. – Im Auftrag der Deutschen Islam Konferenz.<br/>Verfasst von: Marieke Volkert und Rebekka Risch (2017)</p>   | <p><b>WP 69</b> Umgang mit abgelehnten Asylbewerbern in Deutschland. Fokus-Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN) (2016)</p>   |
| <p><b>WP 74</b> Illegale Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen in Deutschland. Fokusstudie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)<br/>Verfasst von: Julian Tangermann und Janne Grote (2017)</p>                                   | <p><b>WP 68</b> Resettlement und humanitäre Aufnahme in Deutschland. Fokus-Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)<br/>Verfasst von: Janne Grote, Maria Bitterwolf und Tatjana Baraulina (2016)</p>               |
| <p><b>WP 73</b> Familiennachzug von Drittstaatsangehörigen nach Deutschland Fokusstudie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)<br/>Verfasst von: Janne Grote (2017)</p>   | <p><b>WP 67</b> Wechsel zwischen Aufenthaltstiteln und Aufenthaltszwecken in Deutschland Fokusstudie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)<br/>Verfasst von: Janne Grote und Michael Vollmer (2016)</p>                |
| <p><b>WP 72</b> Schnell und erfolgreich Deutsch lernen – wie geht das? Erkenntnisse zu den Determinanten des Zweitspracherwerbs unter besonderer Berücksichtigung von Geflüchteten<br/>Verfasst von: Jana A. Scheible und Nina Rother (2017)</p>                                   | <p><b>WP 66</b> Unterstützungsmaßnahmen für Schutzberechtigte – Die Förderung der Integration in den Arbeitsmarkt – Fokusstudie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN) (2016)</p>                                       |
| <p><b>WP 71</b> Wie viele Muslime leben in Deutschland? – Eine Hochrechnung über die Anzahl der Muslime in Deutschland zum Stand 31. Dezember 2015 –<br/>Verfasst von: Anja Stichs (2016)</p>  | <p><b>WP 65</b> Irreguläre Migration und freiwillige Rückkehr – Ansätze und Herausforderungen der Informationsvermittlung – Fokusstudie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)<br/>Verfasst von: Janne Grote (2015)</p> |

- WP 64** Bestimmung von Fachkräfteengpässen und Fachkräftebedarfen in Deutschland  
Fokusstudie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)  
Verfasst von: Michael Vollmer (2015)
- WP 63** Migrationsprofil Westbalkan – Ursachen, Herausforderungen und Lösungsansätze  
Verfasst von: Stefan Alscher, Johannes Obergfell und Stefanie Ricarda Roos (2015)
- WP 62** Fachkräftezuwanderung im internationalen Vergleich  
Verfasst von: Stephan Humpert (2015)
- WP 61** Mobilitätsbestimmungen für Investoren, Selbständige und sonstige Wirtschaftsvertreter in Deutschland – Fokusstudie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)  
Verfasst von: Michael Vollmer (2015)
- WP 60** Unbegleitete Minderjährige in Deutschland  
Fokusstudie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)  
Verfasst von: Andreas Müller (2014)
- WP 59** Abschiebungshaft und Alternativen zur Abschiebungshaft in Deutschland  
Fokusstudie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)  
Verfasst von: Janne Grote (2014)
- WP 58** Wirksamkeit von Wiedereinreisesperren und Rückübernahmeabkommen  
Fokusstudie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)  
Verfasst von: Martin Kohls (2014)
- WP 57** Soziale Absicherung von Drittstaatsangehörigen in Deutschland – Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)  
Verfasst von: Andreas Müller, Matthias M. Mayer und Nadine Bauer (2014)

## Forschungsberichte

- FB 30** IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten 2016: Studiendesign, Feldergebnisse sowie Analysen zu schulischer wie beruflicher Qualifikation, Sprachkenntnissen sowie kognitiven Potenzialen  
Herausgegeben von: Herbert Brücker (IAB), Nina Rother (BAMF) und Jürgen Schupp (SOEP) (2017)
- FB 29** IAB-BAMF-SOEP Befragung von Geflüchteten: Überblick und erste Ergebnisse  
Herausgegeben von: Herbert Brücker (IAB), Nina Rother (BAMF) und Jürgen Schupp (SOEP) (2016)
- FB 28** Asyl - und dann? – Die Lebenssituation von Asylberechtigten und anerkannten Flüchtlingen in Deutschland –  
Verfasst von: Susanne Worbs, Eva Bund und Axel Böhm (2016)
- FB 27** Die Blaue Karte EU in Deutschland – Kontext und Ergebnisse der BAMF-Befragung.  
Verfasst von: Elisa Hanganu und Barbara Heß (2016)
- FB 26** Das Potenzial der Migration aus Indien – Entwicklungen im Herkunftsland, internationale Migrationsbewegungen und Migration nach Deutschland  
Verfasst von: Verena Schulze Palstring (2015)
- FB 25** Zehn Jahre Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer (MBE) – Erfolge, Wirkungen und Potenziale aus Sicht der Klienten. BAMF-MBE-Klientenbefragung 2014  
Verfasst von: Lisa Brandt, Rebekka Risch und Susanne Lochner (2015)
- FB 24** Zuwanderung aus den neuen EU-Mitgliedstaaten Bulgarien und Rumänien  
Verfasst von: Elisa Hanganu, Stephan Humpert und Martin Kohls (2014)
- FB 23** Beschäftigung ausländischer Absolventen deutscher Hochschulen – Ergebnisse der BAMF-Absolventenstudie 2013  
Verfasst von: Elisa Hanganu und Barbara Heß (2014)



- FB 22** Die Integration von zugewanderten Ehegattinnen und Ehegatten in Deutschland / BAMF-Heiratsmigrationsstudie 2013  
Verfasst von: Tobias Büttner und Anja Stichs (2014)
- FB 21** Geschlechterrollen bei Deutschen und Zuwanderern christlicher und muslimischer Religionszugehörigkeit  
Verfasst von: Inna Becher und Yasemin El-Menouar (2014)

### Beitragsreihe

- BR 7** Bürger auf Zeit: Die Wahl der Staatsangehörigkeit im Kontext der deutschen Optionsregelung (2014)
- BR 6** Abwanderung von Türkeistämmigen: Wer verlässt Deutschland und warum? (2014)
- BR 5** Fachkräftemigration aus Asien nach Deutschland und Europa (deutsche und englische Beiträge) (2014)

### Kurzanalysen

- 03/2017** Volljährige Asylantragsteller in Deutschland im ersten Halbjahr 2017. Sozialstruktur, Schulbesuch und ausgeübte Berufstätigkeiten  
Verfasst von: Matthias Neske (2017)
- 02/2017** Volljährige Asylantragsteller in Deutschland im Jahr 2016. – Sozialstruktur, Qualifikationsniveau und Berufstätigkeit  
Verfasst von: Matthias Neske (2017)
- 01/2017** Geflüchtete Frauen in Deutschland: Sprache, Bildung und Arbeitsmarkt  
Verfasst von: Susanne Worbs und Tatjana Baraulina (2017)
- 06/2016** Repräsentativuntersuchung „Ausgewählte Migrantengruppen in Deutschland“. Aspekte der Integration von zugewanderten rumänischen und polnischen Staatsangehörigen in Deutschland  
Verfasst von: Christian Babka von Gostomski (2016)

- 05/2016** IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten – Flucht, Ankunft in Deutschland und erste Schritte der Integration  
Verfasst von: Herbert Brücker, Nina Rother, Jürgen Schupp, Christian Babka von Gostomski, Axel Böhm, Tanja Fendel, Martin Friedrich, Marco Giesselmann, Elke Holst, Yuliya Kosyakova, Martin Kroh, Elisabeth Liebau, David Richter, Agnese Romiti, Diana Schacht, Jana A. Scheible, Paul Schmelzer, Manuel Siegert, Steffen Sirries, Parvati Trübswetter und Ehsan Vallizadeh (2016)

- 04/2016** Asylersantragsteller in Deutschland im ersten Halbjahr 2016: Sozialstruktur, Qualifikationsniveau und Berufstätigkeit  
Verfasst von: Matthias Neske und Anna-Katharina Rich (2016)

- 03 /2016** Asylersantragsteller in Deutschland im Jahr 2015: Sozialstruktur, Qualifikationsniveau und Berufstätigkeit  
Verfasst von: Anna-Katharina Rich (2016)

- 02 /2016** Wanderungsziel Europa? Migrationsentscheidungen afrikanischer Resettlement-Flüchtlinge  
Verfasst von: Maria Bitterwolf, Tatjana Baraulina, Inara Stürckow und Judith Daniel (2016)

- 01 /2016** Asylberechtigte und anerkannte Flüchtlinge in Deutschland: Qualifikationsstruktur, Arbeitsmarktbeteiligung und Zukunftsorientierungen  
Verfasst von: Susanne Worbs und Eva Bund (2016)

## Jährlich erstellte Berichte (aktuellster Bericht)

- |           |  |
|-----------|--|
| <b>MB</b> | Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung Bericht 2015 (2016)   |
| <b>JB</b> | Migrations- und Integrationsforschung – Jahresbericht 2016 des Forschungszentrums Migration, Integration und Asyl im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2017)                        |
| <b>PB</b> | Migration, Integration, Asyl – Politische Entwicklungen in Deutschland 2016. Jährlicher Bericht der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN) (2017) |

Stand: November 2017

Eine vollständige Liste aller erschienenen Publikationen des BAMF-Forschungszentrums finden Sie unter:

<http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Forschung/forschungspublikationen-gesamtliste.html?nn=1363630>

## Impressum

---

**Herausgeber:**

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge  
Nationale EMN-Kontaktstelle und Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl  
90343 Nürnberg  
[www.emn-deutschland.de](http://www.emn-deutschland.de)  
E-Mail: [EMN\\_NCP-DE@bamf.bund.de](mailto:EMN_NCP-DE@bamf.bund.de)

**Gesamtverantwortung:**

Dr. Axel Kreienbrink (Migrationsforschung)  
Birgit Gößmann (Nationale EMN-Kontaktstelle)

**Bezugsquelle:**

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge  
Frankenstraße 210  
90461 Nürnberg  
[www.bamf.de](http://www.bamf.de)  
E-Mail: [info@bamf.bund.de](mailto:info@bamf.bund.de)

**Verfasserin:**

Paula Hoffmeyer-Zlotnik

**Stand:**

September 2017

**Layout:**

Jana Burmeister | Referat GF1 - Wissenschaftsmanagement Geschäftsstelle Wissenschaftlicher Beirat

**Bildnachweis:**

Jana Burmeister unter Verwendung von Grafiken der Materna GmbH, Dortmund

**Zitat:**

Hoffmeyer-Zlotnik, Paula (2017): Rückkehrpolitik in Deutschland im Kontext europarechtlicher Vorschriften. Fokusstudie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN). Working Paper 77 des Forschungszentrums des Bundesamtes, Nürnberg : BAMF.

**ISSN:**

1865-4770 Printversion

**ISSN:**

1865-4967 Internetversion

Diese Druckschrift wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge kostenlos herausgegeben. Für nichtgewerbliche Zwecke sind Vervielfältigungen und unentgeltliche Verbreitung, auch auszugsweise, mit Quellenangaben gestattet. Die Verbreitung, auch auszugsweise, über elektronische Systeme oder Datenträger bedarf der vorherigen Zustimmung des Bundesamtes. Alle übrigen Rechte bleiben vorbehalten.

